

Polgári Szemle

GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI FOLYÓIRAT



CIVIC REVIEW LEARNED PAPER FOR ECONOMIC AND SOCIAL SCIENCES

2013/I-2.

VOL. 9. NO. 1-2.

Polgári Szemle
Gazdasági és társadalmi 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. május 25-én.

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

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

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

ISSN 1786-6553

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

TARTALOMJEGYZÉK

Lentner Csaba – A siker ma már látható – Főszerkesztői beköszöntő	5
<i>A társadalom és tudománya</i>	
Tóth Zoltán József – Egyes észrevételek az Alaptörvény értelmezéséhez	13
Simon János – Alávetett társadalom vagy polgári társadalom?	40
Miért gyengék a demokratikus politikai kultúra pillérei Magyarországon?	
Klinghammer István–Gercsák Gábor – A Kárpát-medence etnikai térképezése	71
Zsarnóczai J. Sándor – Egy elmaradt emléktábla-avatás	87
dr. Zsarnóczai Sándor egyetemi tanár tiszteletére	
Prugberger Tamás – Reflexió Sárközy Tamásnak A túlzások dialektikája című írására a Kik támadják Magyarországot és miért? című könyv tükrében	100
Veres Pál–Golovics József – Az állami tulajdon hatékonysága és szükségessége a felsőoktatásban. A megbízó-ügynök viszony értelmezhetősége	118
Pataki János István – A kormányzati reform hatása az önkormányzatok vagyongazdálkodására	140
<i>Gazdaságpolitika – túl az ortodoxián</i>	
Botos Katalin – A gazdaságpolitika szintjei és ágazatai	154
Novoszáth Péter – Az ortodox válságkezelés látványos kudarca	180
– Görögország és a trojka példája	
Járosi Márton – Az állam felelősségvállalása az energia-közszolgáltatásokért	203
Petz Ernő – Tévíton az energetika	223
<i>Nemzetközi tájoló</i>	
Egedy Gergely – Brit kilépés? A népszavazás terve	245
Gereben Ágnes – Az Európai Unió és a Gazprom háborúja	263
Makkai Béla – Nemzetteremtő és honszerző albánok	277
Fekete Dávid – A délnémet tartományok szerepe a Duna-térségben	294
Yu Han–Xiao Lingnuo – Comparative Analysis of the Dual Structure of China's Unique Trade in Mechanical and Electronic Products	313
Diana Kucherenko – Higher Education in the European Integration	330
M. M. Ruzhensky – Social Protection of the Rural Population of the Ukraine under the Conditions of Market Transformation	341
Sergii Zakharin – Transformation of Higher Education in the Ukraine	352
Tarrósy István–Suha György – Afrikai felsőoktatási harmonizáció a fejlődés érdekében	360
<i>Könyvvilág</i>	
Alessandro Marengo – Tanulmány a Kik támadják Magyarországot és miért? című könyvről	383
Zsarnóczai J. Sándor – Fenntartható mezőgazdaság közgazdaságtana	396
Lentner Csaba – Korrupció – büntetés, integritás, kompetencia	403

TABLE OF CONTENTS

Csaba Lentner – Success is Visible Today – Welcome by the Editor-in-Chief	9
 <i>Society and its Science</i>	
Zoltán József Tóth – Comments to the Interpretation of the Basic Law	13
János Simon – Subordinated Society or Civic Society? Why are the Pillars of Democratic Political Culture Weak in Hungary?	40
István Klinghammer–Gábor Gercsák – Ethnic mapping of the Carpathian Basin	71
J. Sándor Zsarnóczai – Cancelled Memorial Tablet Initiation in Honour of Dr. Sándor Zsarnóczai	87
Tamás Prugberger – Reflection on the “Dialectics of Exaggeration” by Tamás Sárközy in Light of the Book “Who Attack Hungary and Why?”	100
Pál Veres–József Golovics – Efficiency and Need of State Ownership in Higher Education. Interpretability of the Customer–Agent Relationship	118
János István Pataki – The Effect of Governmental Reform on Asset Management by Local Governments	140
 <i>Economic Policy – Beyond the Traditional Approach</i>	
Katalin Botos – Levels and Sectors of Economic Policy	154
Péter Novoszáth – Spectacular Failure of Traditional Crisis Management – The Case of Greece with the EU/ECB/IMF Troika	180
Márton Járosi – State Responsibility for Public Energy Supply Services	203
Ernő Petz – Misguided Energetics	223
 <i>International Compass</i>	
Gergely Egedy – Brixit? Planned Referendum	245
Ágnes Gereben – War Between the European Union and Gazprom	263
Béla Makkai– Nation-creating and Country Building Albanians	277
Dávid Fekete – Role of the Southern German States in the Danube Region	294
Yu Han–Xiao Lingnuo – Comparative Analysis of the Dual Structure of China’s Unique Trade in Mechanical and Electronic Products	313
Diana Kucherenko – Higher Education in the European Integration	330
M. M. Ruzhensky – Social Protection of the Rural Population of the Ukraine under the Conditions of Market Transformation	341
Sergii Zakharin – Transformation of Higher Education in the Ukraine	352
István Tarrósy– György Suha – Harmonization in African Higher Education to Further Development	360
 <i>Books</i>	
Alessandro Marengo – Unusual Approach to the “Bo  Who Attack Hungary and Why?”	383
J. Sándor Zsarnóczai – Economics of Sustainable Agriculture	396
Csaba Lentner – Corruption – Penalty, Integrity, Competence	403

A siker ma már látható

Főszerkesztői beköszöntő



A 2011. év végére átfogó adatok álltak rendelkezésre Brüsszel fiskális expanziót alkalmazó válságkezeléséről. 2008 és 2011 között a fejlett EU-tagállamok 4700 milliárd euró állami támogatást adtak a bankjaiknak. Arányszámban kifejezve: az összes európai GDP 36,7 százalékát. Az autógyárak tekintetében sem voltak restek. A várt eredmények azonban elmaradtak. Mint az már közismert, nem lett gazdasági fellendülés, sőt, a válság tovább mélyült. Azóta is tart. Az eurózóna GDP-arányos adósságállománya az európai válság előtti utolsó „békeév”, a 2007. év adataihoz képest jelentősen megemelkedett. 66,3 százalékról 85,3 százalékra nőtt. Ismerve a körülményeket, és azt a tényt, hogy a görög válság, a spanyol, ciprusi bankmentések előtt vagyunk még ekkor jóval időben, a 20 százalékos adóssággyarapodás eléggé lehangelő. *Az EU tétova, elhibázott, nem átfogó válságkezelése az összeurópai térséget gyengítette. Európa egésze, mint befektetési célterület, az amerikai, arab, orosz pénzalapok szemében egyre inkább kockázatos, befektetésre már kevésbé preferált célterület lett.* Ez nekünk, magyaroknak EU-tagállamként sem jött jól, hiszen a 2010 nyarától az önállóság irányába elmozduló magyar gazdaságpolitika a szabad pénzpiacokról kívánta a szocialisták által a GDP 80 százaléka fölé föltornászott államadósságot finanszírozni. Mint ismert, 2010 nyarán kipateroltuk az IMF-et. Hitele, egyidejűleg gazdaságpolitikai elvárásai nélkül szervezzük állami pénzügyeinket. De a Brüsszelből félrekezelte összeurópai pénzügyek ránk, magyarokra is kihatottak. Ebben a szorult helyzetben Magyarország az IMF-től elővigyázatossági hitelt próbált kérni. Tehát olyan hitelt, amelyet igénybe venni nem akartunk, de jó, ha van, ki tudja, mi lesz még: ha az Európai Unió tovább süllyed, mi már ne süllyedjünk vele. Tehát visszamentünk (volna) az IMF-hez. Lényegében

azzal a mögöttes gondolattal: ha már a rossz gazdaságpolitikai javaslatok, sőt elvárásaitok miatt majdnem tönkrementünk, az Európa Unió, benne a monetáris térség pedig a végét járja, legalább most segítsetek, ha miattatok most újra, mi is bajba kerülnénk.

Ezekben a nehéz napokban, 2011 végén, Matolcsy György volt a vendégünk egy egyetemi előadás keretében¹. A jelentős hallgatói és oktatói érdeklődés mellett a média is csúcsüzemmódra kapcsolt. Készültek a szenzációra. Várták, hogy Matolcsy, a magyar pénzügypolitika vezénylő tábornoka bejelenti a lemondását. Hiszen a liberális média szerint vége a szabadságharcnak, letettük a fegyvert, újra meghunyászkodunk az IMF előtt. És akkor hangzott el a gazdasági minisztertől az egészen mostanáig, de 2013. március 29. után már bizonyára nem felemlgetett mondat, akkor, 2011-ben: a siker ma még nem látható. Talán akkor a siker még nem volt látható annyira, mint manapság. Akkor még dolgoztunk a sikerért. Építettük a gazdaságot, újraszabtuk a fiskális politikát. Matolcsy akkor hozzánk, az egyetemre a lövészárokból érkezett, és a lövészárókba tért vissza.

2013 elejétől azonban a siker látható. Igen, a siker ma már jól látható. Kézelfogható. És 2013. március 29-től az Európai Unió részéről is elismert. Kikerülünk a túlzottdeficit-eljárásból. A harmadik év, amikor 3 százalék alatt tartjuk a költségvetési hiányt. A harmadik év, amikor emelkednek a foglalkoztatási mutatók. A harmadik év, amikor képesek vagyunk az IMF nélkül az államadósságot finanszírozni, az országot működtetni. Mi nem kaptunk elővigyázatossági hitelt! És ez nem mellékes. Mégis talpon maradtunk. A harmadik év, amikor saját erőből, ha szerény mértékben is, de felfelé kapaszkodik a GDP. Biztonságos közpénzügy-politikát felmutatva emelkednek, hozzánk vonzódnak a külföldi tőkebefektetések. Csökkennek a megélhetési és rezsiköltségek. Történelmi mélyponton az inflációs ráta. Európa 5 legjobban teljesítő országa között vagyunk. Kivédtük az önkormányzatok csődjét. Az állam átvállalta az adósságukat, egyidejűleg újjászerveztük a közigazgatást. Enyhítettünk a devizahitel-adósok terhein. A bankokat feszes szabályozás és ellenőrzés mellett, nem utolsósorban a közteherviselésbe vonva őket, afelé navigáljuk, hogy a vállalati hitelezéseiket újraindítsák. A Nemzeti Bank, a Fellegvár pedig teljesíti a kötelezettségét. Alaptörvény szerinti küldetését. A vállalkozások refinanszírozásán, a stabil közpénzügyi rendszer megteremtésén munkálkodik. A Fellegvár körül erős gazdasági egységek, bástyák lesz-

nek. Bankok, vállalatok, tudományos műhelyek. *A Fellegváról levezető és a bástyák által behatárolt terület, a línea, megvédi a szállásterületeinket. A társadalmat, a hazai vállalkozásainkat. Új, merőben más szemléletű generációk cseperedhetnek. Erőre kaphatunk! Az Európai Unió gyengül, mi erősödünk. A brüsszeli válságkezelés elhibázott, a magyar eredményes. Újra a nemzet-államok ideje jöhet el, mert a nemzeti gazdaságpolitikákban és a helyi társadalmakban több az erő, a dinamizmus, főleg válsághárítás idején.*

2001-ben írtam²: „A Millennium Évében talán elmondhatjuk, hogy ismét jó táptalajra hullanak a költségvetési pénzügyi támogatások. A tudományos élet eredményeinek, megérlelt magvainak is talán kedvezőbb a társadalmi hasznosulása, nagy a fogadókészség az ország vezetése és társadalma részéről. Az ország költségvetése bőségesen igyekszik táplálni Pallasz Athéné és Minerva követőit és szellemi műhelyeiket. A Millennium Évében fokozódik a nemzet önbecsülése, emelkedik a tudomány közbeszédben való rangja. *Magyarországnak csak úgy van esélye a gyors gazdasági és társadalmi felzárkózásra, ha tudásbázisú gazdaságot tud kifejleszteni. A tudományos élet paradigmaváltásához azonban a magyar pénzügyi politika alapvető újragondolására is szükség van. A külföldről átvett szabadságok, technológiák, a pénzügyi menedzsmenteljárások ugyanis nem elégségesek a magyar gazdaság tartós fejlődéséhez. Főleg az önálló, saját nemzeti fundamentumokon való fejlődéshez. Önálló magyar tudományos életet kell teremteni. Az »egyesült Európába« vivő és ott tartós maradást jelentő tagságunknak ez az egyik alapvető előfeltétele.*”

Hasonló dolgokat, hasonló történések kezdetét érzem most, 2013-ban. Újra van esélyünk. Akkor, 2001-ben: „a nehéz évek után, a gazdasági és politikai rendszerváltozás egy évtizedének elmúltával, a transzformációs válság enyhültével történtek meg a várva várt változások”.³ Most újra, hasonló negatív történések után, ismét. A nehéz évek után, nyolc év szocialista kormányzást követően. Mostanság nem transzformációs, hanem a neoliberális pénzügyi rendszer válságából kivezetésképpen, de ismét önálló nemzeti gazdaságpolitikával érünk el sikereket. A stabil gazdasági alapok stabil társadalmi viszonyokat is kell, hogy hozzanak, ugyanúgy, mint az ezredfordulóra.

E nyugodt szellemi bázison születtek társadalomtudományi folyóiratunk mostani dolgozatai is. *Évszázadokon át a magyar politikai vezetés és társadalmi elit a biztonságát csak úgy érezte, illetve úgy érezte magát biztonságban, ha azt egy külső hatalom garantálta. Legyen az a török porta, a Habsburg-ház,*

Moszkva vagy Brüsszel. Gazdasági, politikai és szellemi szinten egyaránt. *Tudományos műhelyünk munkásai azonban már más fajta szerep- és közfelfogásról írnak.* Közpolitikai vetületben *Tóth Zoltán József* alkotmányjogász, gazdasági téren *Novoszáth Péter* pénzügyes közgazdász, nemzetközi kitekintése révén pedig *Egedy Gergely* történész, egyetemi tanár. Mindhárman a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen oktatói kollégáim. Egy-egy alapos elemzést adnak a nemzeti önállóság új útjairól, karaktereiről. *Tóth Zoltán József* Alaptörvényünk tartalmának tudományos igazolásával szolgál. *Novoszáth dr.* bemutatja, hogy az ortodox, neoliberális gazdaságpolitikát válság alatt is folyamatosan alkalmazó országok pénzügyi helyzete tovább gyengült. *Egedy Gergely* professzor pedig a David Cameron által bejelentett brit népszavazás politikai kontextusát és történelmi háttérét elemzi. *Robert Scrutonnak* a nemzetállam védelmében felsorakoztatott érveivel igyekszik megmagyarázni a brit konzervatívok euroszkepticizmusát. *Ukrajna és Kína* akadémiai köreiből invitált dolgozatok pedig a magyar kormány új szövetségi politikájára, gazdasági kapcsolataink, figyelmünk, kitekintési köreink szélesítésére utalnak.

Érdeemes Polgári Szemlét olvasni!

Prof. Dr. Lentner Csaba
egyetemi tanár, főszerkesztő

JEGYZETEK

- ¹ Matolcsy György előadása megtekinthető a www.polgariszemle.hu honlapon, a Polgári Közgazdasági Műhely link alatt.
- ² *Tudományos értékeink. Tanulmánykötet.* Szerk.: Lentner Csaba, Soproni Egyetem, Sopron, 2001, 381. o.
- ³ Uo.

Success is Visible Today

Welcome by the Editor-in-Chief



By the end of 2011, comprehensive data were available on the fiscal expansive attempts Brussels had made in an effort to manage the crisis. Between 2008 and 2011, the developed EU Member States had given their banks EUR 4700 billion in state subsidy. When expressed as a ratio, this figure amounts to 36.7% of the total European GDP. There were no reservations when it came to saving car manufacturers either. The expected results however never materialised. It is common knowledge that the measures were not followed by an economic upswing, what's worse, the crisis deepened. And has remained with us relentlessly. The debt-to-GDP ratio in the euro area had risen significantly since the last year of "peace" before the European crisis hit in 2007. It rose from 66.3 % to 85.3 %. In consideration of the circumstances and the fact that we were still well before the Greek crisis, and the Spanish and Cypriot bank bailouts, this 20 % rise is quite discouraging. *The hesitant, mistaken and incomprehensive crisis management of the EU further weakened the pan-European region. The whole of Europe became an increasingly risky, less preferred target for investment in the eyes of American, Arab, and Russian monetary funds.* For us, Hungarians, as a member of the EU, this did not come at all handy since from the summer of 2010 the Hungarian economic policy, which had already made a shift in the direction of independence, wanted to finance state debt, which now was over 80% of the GDP - a legacy of the socialists - from the free money markets. As is known, we dumped the IMF in the summer of 2010. We are managing our finances without IMF loans and without having to meet the inherent economic policy expectations. However, the mistreated pan-European financial matters in Brussels still had an impact on Hungarians. It was in this tight situation that Hungary requested a precautionary IMF loan. A

loan that we did not want to call down at all; but it is better to be safe than sorry: if the European Union was to sink further, at least we should not sink with it. So we were ready to go back to the IMF. We essentially had the following concept in mind: since thanks to your ill-conceived economic policy proposals, or expectations rather, we almost went bankrupt and the European Union, including the monetary zone is coming to its end, you might as well help us out if we were to be in trouble again because of you.

In these hard days at the end of 2011, György Matolcsy came to our university to deliver a lecture¹. Amidst strong interest from students and teachers alike, the lecture attracted high media attention as well. The media was getting ready for a sensation. They were expecting Matolcsy, the commanding general of the Hungarian monetary policies, to announce his resignation. After all, according to the liberal media, the freedom fight was over, we laid our arms down, and we had to give in to the IMF again. It was then in 2011 that the minister for economics uttered the sentence that still reverberates today, but will probably never be mentioned after 29 March 2013: success is not yet visible today. Perhaps success was not as much visible then as it is today. Then we were still working on it. We were building the economy, we were re-tailoring the fiscal policies. Matolcsy came to see us at the university directly from the trenches and this is where he returned to.

From the beginning of 2013, success is visible. Yes, success is clearly visible today. It is tangible. And from 29 March 2013, it is even acknowledged by the European Union. We have exited from the EU's excessive deficit procedure. We are in the third year where we are able to keep the budget deficit under control. The third year when employment rates will continue rising. The third year in which we can finance the government debt and run the country without the IMF. And this we have achieved without the precautionary loan we wanted! This should not be ignored. And we still prevailed. It is the third year when our GDP continues to rise even if modestly. With safe public financial policies, FDI is again finding its way back to the country. Living costs and rates are falling. The rate of inflation is at a historic low. We are among the top 5 economic performers in Europe. We prevented local governments from going bankrupt. The state took over the local government accumulated debts, and concurrently reorganised public administration. We alleviated the private sector's foreign currency debt burden. By drawing them into making a contribution to public burden, we are encouraging banks to restart their corporation lending activities under tight regulations

and control. *And the Citadel, the National Bank is doing what it has committed to do.* It is fulfilling its mission as set forth in the Fundamental Law. It is working hard on the refinancing of enterprises, on laying down the foundations of a stable public financial system. The Citadel will be reinforced with strong economic units and solid bastions. Banks, corporations, scientific workshops. *The area surrounding the Citadel and encircled by the bastions, the linea will protect our ranges. Our society, the Hungarian enterprises. New generations with a brand new vision will be raised. We can recuperate our strength! The European Union weakens, we gain strength.* The crisis management of Brussels is mistaken; the Hungarian one is a success story. The time of nation states may be back because there is greater strength and dynamism in national economic policy and local society particularly at a time of crisis.

I wrote this in 2001²: “In the year of the millennium, we may claim that government financial subsidies have once again been sown in good soil. The achievements and ripened seeds of academic life may also have better social reception by our nation’s leaders and society. The country’s budget is trying to nurture the followers and intellectual workshops of Pallas Athena and Minerva with generosity. In the Year of the Millennium national self-esteem is on the rise, and so is the prestige of science in common talk. *Hungary’s only chance for speedy economic and social convergence is to establish a knowledge-based economy. However the paradigm-change in academic community requires the rethinking of Hungarian financial policies. The patents, technologies, and financial management procedures adapted from abroad are insufficient to keep Hungarian economy steadily on a track of development.* Particularly when we want our development to rest on our own independent, national fundamentals. We must create our own independent Hungarian academic community. This is one of the preconditions of our membership and long-term presence in a »United Europe«.”

I feel we are about to see similar things and similar events unfolding now in the beginning of 2013. We have another chance. Back then, in 2001: “after years of hardship, after a decade of economic and political change of regime, the long-awaited changes were taking place as the crisis of transformation was lifting.³ Now again, after similarly negative events, we have a chance. After years of hardship, after eight years of Socialist governance. This time it is not transformation crisis but the crisis of the neo-liberal financial system that we are leaving behind, but we are again proving successful by relying on our independent, national economic poli-

cies. Stable economic foundations will inevitably bring about stable social conditions just as they did at the turn of the millennium.

It was this tranquil intellectual foundation that the present studies of our social scientific journal are based on. *For many centuries the Hungarian political leadership and social elite could only feel safe when its safety was guaranteed by an external power. Be it the Turks, the House of Habsburg, Moscow or Brussels.* On economic, political and intellectual levels alike. *The staff members of our academic workshop are already writing about new concepts on roles and about new public perceptions.* New roles and perceptions in the public policy domain are dealt with by *Zoltán József Tóth*, constitutional jurist; in the economy by *Péter Novoszáth*, financial economist; and by *Gergely Egedy*, historian, university lecturer with his extensive international insight. All three are colleagues of mine at the National University of Public Service. They provide thorough analyses of the new ways and the characters of national independence. Zoltán József Tóth provides us with the academic verification of the content of our Fundamental Law. Novoszáth dr. presents how the financial situation of countries that continued to pursue orthodox, neo-liberal economic policies weakened further. Professor Gergely Egedy analyses the political context and historical background to the British referendum announced by David Cameron. In defence of the nation state, Robert Scruton enlists his arguments to explain the Euroscepticism of the British conservatives. The studies invited from the academic circles of the Ukraine and China reference to the new federated politics of the Hungarian government, the expansion of our economic relations, our attention and field of vision.

It is worth reading the Polgári Szemle!

Prof. Dr. Csaba Lentner
full professor, chief editor

NOTES

¹ György Matolcsy's lecture can be seen at www.polgariszemle.hu under the Polgári Közgazdasági Műhely link.

² *Scientific values*. Study. Ed. Lentner, Csaba; Sopron University, Sopron, 2001, 381. o.

³ Ibid.

Tóth Zoltán József

Egyes észrevételek az Alaptörvény értelmezéséhez

Comments to the Interpretation of the Basic Law



Összefoglalás

A magyar Alkotmánybíróság alkotmánymagyarázó gyakorlata az úgynevezett „láthatatlan alkotmány” elvein alapul 1989 óta. A láthatatlan alkotmány elve jelenti a korábbi történeti „íratlan” alkotmány örökségének tagadását, de ugyanakkor a kommunista alkotmány törvényes (legitim) alkotmányként való elfogadását; jelenti a hatályos alkotmány szövege megváltoztatásának hatalmát az Alkotmánybíróság által; jelenti a kettős mérce alkalmazásának elfogadását, korlátlan monetarizmus engedését; továbbá az Alkotmánybíróság által követett „értéksemleges” filozófiát. Ez a relativizmus és az antagonizmus filozófiája. Az új magyar Alaptörvény a természetjogi alapokon nyugszik. A törvényhozó hatalom kinyilatkoztatta, hogy a kommunista alkotmány törvénytelen. A Magyar Országgyűlés kifejezte szándékát arra, hogy a modern jogállam keretein belül megte-

DR. TÓTH ZOLTÁN JÓZSEF, PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, címzetes egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem (drtoth.z.j@t-online.hu). A tanulmány 2013 márciusában íródott, mely tisztelgés Szabó József alkotmányjogász professzor (1909–1992) emléke előtt. Az AB 648/2013. (V.21.) határozatában megerősítette az Alaptörvény negyedik módosításának érvényességét.

remti a törvényes/legitim kapcsolatot, a jogfolytonosságot az íratlan, történeti alkotmány, valamint az Alaptörvény között. Az Alaptörvény védi a nemzeti vagyont. Sajnálatosan az Alkotmánybíróság inkább a láthatatlan alkotmány elveit és a korábbi alkotmány (1949/1989–2012) elveit követte, mint az Alaptörvény meghatározásait. Ez konfrontációhoz vezetett az Alkotmánybíróság és az alkotmányozó hatalom között. Az Országgyűlés az Alaptörvény negyedik módosításában (2013. március 25.) nyilvánkozta és megerősítette álláspontját az Alaptörvénnyel kapcsolatban.

Summary

Since 1989 the Hungarian Constitutional Court's practice in interpreting the constitution has been based on the principles of the so called "Invisible Constitution", which means denial of the heritage of the former Hungarian "unwritten" historical constitution, but the simultaneous approval of the communist constitution as legitimate; the Constitutional Court's power to change the text of the valid constitution; occasionally turning a blind eye to double standards; allowing unbridled monetarism and the Constitutional Court's philosophy of "neutralism", actually representing relativism and antagonisms. The new Hungarian Basic Law has been based on natural law (*lex naturalis*). Legislators declared the communist constitution illegitimate. Hungarian Parliament expressed its intention to re-establish legitimate connection between the unwritten, historical constitution and the Basic Law within the framework of a modern constitutional state. The Basic Law protects national wealth. Unfortunately, the Constitutional Court has still been following the principles of the "Invisible Constitution" and the former constitution (1949/1989–2012) rather than the definitions set in the Basic Law. This has led to conflict between the Constitutional Court and the constituent power. Parliament has declared and strengthened its point of view concerning the Basic Law on the fourth amendment of the Basic Law (25 March 2013).

Az Országgyűlés 2011. április 18-i ülésnapján fogadta el *Magyarország Alaptörvényét*, amely felváltotta az 1949. évi XX. törvényt. Az államfő ünnepélyes keretek között, április 25-én, húsvéthétfőn írta alá és hirdette ki. Április 25. az Alaptörvény kihirdetésének emlékére *az Alaptörvény*

napja. Az Alaptörvény és az annak részét képező Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezések 2012. január 1-jével lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) határozatával gyakorlatilag megsemmisítette a „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről”¹ alkotmányos szintű jogszabályt.

A törvényhozó hatalom 2013. március 11-én *Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása* (2013. március 25.) elfogadásával az Alaptörvény részévé emelte az Átmeneti rendelkezések AB által megsemmisített egyes rendelkezéseit,² továbbá az Alaptörvény

hatálybalépését követő, a törvényhozó szándékától eltérő alkotmánybírói alkotmányértelmezések kiküszöbölésére az Alaptörvényt új rendelkezésekkel egészítette ki. Ugyanakkor hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatokat.³

**Az Alaptörvény szerint a
megszállás és a kommunista
diktatúra jogrendje,
bár alkotmányos, mégis
törvénytelen.**

ELŐZMÉNYEK

2012. január 1-jén lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye. Ez a jogszabály hosszú, sokszor hiábavalónak látszó küzdelem eredménye. Nem csupán az elmúlt két hosszú évtizedé, hanem valójában az 1944. március 19. óta tartó közjogi abszurd állapot megszüntetéséhez vezető alkotmányos lépés. Magyarországot 1944 márciusában megszállták, amely megszállás 1991-ig tartott. Az Alaptörvény szerint a megszállás és a kommunista diktatúra jogrendje, bár alkotmányos, mégis törvénytelen.⁴ Deák Ferenc foglalta össze az osztrák megszállás alatt a magyar történeti alkotmány egyik esszenciáját: törvénytelenségre jogot nem lehet alapítani. Mit jelent ez? Ha diktatúra van, akkor a kisebbségi önkény, ha idegen katonaság van az országban, akkor egyértelműen idegen érdek uralkodik Magyarország polgárai felett, ami elfogadhatatlan. Így az általuk kialakított „alkotmányos” rend is éppúgy tűrhetetlen, elfogadhatatlan, hiszen kisebbségi és idegen érdekeket szolgál az ország és polgárai hátrányára, miután a nemzet hatalma, szuverenitása nem érvényesülhet. Helyre kell állítani tehát a jogfolytonosságot, azaz a törvényes, legitim alkotmányos

rendet, mely a nemzet, a nép által szabadon elfogadott, a közakarat szerinti alkotmányos rend. Utat kell engedni végre a népszuverenitásnak.

A rendszerváltás egyik racionális és filozófiai alapja az volt, hogy nem érvényesülhetett a népszuverenitás, azaz nem jöhetett létre demokrácia. Ennek oka a diktatúra és a megszállás. Az 1949. évi XX. törvényt, azaz a kommunista diktatúra alkotmányát a modern jogállamiság elvárásainak megfelelően módosító 1989. évi XXXI. törvényt még a diktatúra Országgyűlése fogadta el. Az új politikai rendszer alkotmányát később sem a szabadon választott országgyűlés, sem népszavazás nem erősítette meg. Így állt elő az a modern demokráciákban kirívó eset, a „fából vaskarika”, hogy a népszuverenitás demokratikus alkotmányának elfogadásához sem 1989-ben, sem utána, egészen 2011-ig nem kérdezték meg a nép véleményét. Deák Ferenc és az őt megelőző és követő magyar jogászok, közéleti személyek után is meglehetne kérdezni: lehet-e törvénytelenségre jogot alapítani?

Az Alaptörvény szerint a rend helyreállítása az 1990-es szabad választásokkal kezdődött,⁵ de az egész folyamat valahogy sántított, utat tévesztett, a „szekere kátyúba ragadt”. De mi vezetett ide, a demokratikus jogállamiság elengedhetetlen követelményét figyelembe nem vevő megalapozatlan kezdést követően, annak ellenére, hogy a diktatúra 1949-es alkotmányát 1989–90-ben úgy módosították, hogy teljes mértékben megfelelt a modern jogállamiság összes kritériumának?

A MAGYAR ALKOTMÁNYFEJLŐDÉSRŐL

Az előbbi kérdésre adható válaszhoz a magyar alkotmánytörténet ismerete, annak megítélése is alapvetően fontos. Nagyon fontos szempont, hogy az 1949/89-es Alkotmány és az Alaptörvény is másképp értékeli az alkotmányjogi múltat, és másképp viszonyul az 1944/49 előtti rendszerek alkotmányjogi örökségéhez.

Magyarországnak – ha eltekintünk a Tanácsköztársaság „alkotmányától” – formailag 1949-ig *történeti alkotmánya* volt, amely jogszabályokból és szokásjogból állt. A magyar történeti alkotmány kezdetének a hagyomány a vérszerződést tekintette, de pl. része volt az *Aranybulla* (1222), amely korlátozta a királyi hatalmat, megállapította a közösség egyes köreibe tartozók személyes szabadságának tartalmát, korlátozva a király gazdasági hatalmát is. A történeti alkotmány szokásjogot Werbőczy

István gyűjtötte össze és rendszerezte a *Hármaskönyvben* (első kiadás: 1517), de a Magyar Királyságban nem, csak az Erdélyi Fejedelemségben vált törvényté. A *Hármaskönyvben* összefoglalt Szent Korona-tan a történeti alkotmány alapelveinek késői 19. századi elnevezése.

A Szent Korona az állam szimbóluma volt, 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. A Szent Korona a legmagasabb rendű törvényességet fejezte ki, valamint azt, hogy Magyarország csak alkotmányosan kormányozható. Ezért a magyar történeti hagyományban a Szent Korona-tan az angolszász „rule of law” (törvények uralma), valamint a német „Rechtsstaat” (jogállam) jelentőségével és hatásával bír.⁶

A Szent Korona-tan szerint a szuverenitás forrása a Szent Korona (iurisdiction, vel ditio Sacrae Regni Coronae), a király és a nemzet hatalma korlátozott, csak együtt gyakorolható. A hatalom elsődleges gyakorlója a nemzet (a korona tagjai: membrum Sacrae Regni Coronae), amely a koronázással vonja be a hatalomba az uralkodót (caput Sacrae Regni Coronae, a tagok „feje” a király). A nemesi címet viszont a király adományozta. A nemzet (a nemesség /populus, natio hungarica/, majd 1848-tól az összes országglakos, állampolgár, azaz a politikai magyar nemzet) a megkoronázott királlyal organikus egységet alkotott. Ezt az egységet a Szent Korona fejezi ki (totum corpus Sacrae Regni Coronae). A király és a nemzet együttesen gyakorolt hatalma is korlátozott a Szent Korona irányában. Korlátozza a természetjog (így a jogok és kötelezettségek egyensúlya), valamint a Szent Korona tulajdonjoga (peculium, bona Sacrae Regni Coronae), így az elidegeníthetetlen koronajavak, valamint a további forgalomképtelen dolgok köre (pl. az ősiség – aviticitas 1848-ig), amely anyagi biztonságot is nyújtott az országnak és az országglakosoknak. A Szent Korona tulajdonjoga az állami-közösségi vagyon meghatározott körére vonatkozó fogalomképtelenséget jelentette.⁷

A központi (királyi) hatalmat az önkormányzatiságra alapozott megosztott hatalom rendszere korlátozta. A központi királyi hatalom legfontosabb korlátja a király koronázási esküje, és ellensúlya a különböző önkormányzatok rendszere, valamint az országgyűlés és az általa választott nádor, 1848-tól a miniszterelnök.

Önkényuralom esetén megszakad a törvényes hatalom, a jogfolytonosság. A Szent Korona-tan nem ismeri el törvényes rendszernek, hanem törvénytelennek (illegitim) az erőszakosan megszerzett hatalom, valamint az egyeduralom rendszerét, valamint idegen katonai megszálló hatalom által létrehozott rendszereket, amely sérti a Szent Korona főhatalmát (*ius Sacrae Regni Coronae*), amelyből a vitathatatlan jogok származnak, és a korlátozott királyi, központi hatalom rendszere. Így törvénytelenek a királyi abszolutista (pl. 1780–90), forradalmi puccs (pl. 1918–19), valamint idegen katonai megszálló hatalom (pl. 1849–1867, illetve ennek analógiájaként az 1944-től kezdődő idegen katonai megszállás) által létrehozott rendszerek. Ezekben az esetekben megszakad a jogfolytonosság, a törvényes hatalom. (Törvényteleniségre nem lehet jogot alapítani.)

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).⁸

A történeti hagyományt, így a Szent Korona-tant nyilván kevesen ismerik. Az elmúlt hét évtizedben a tudományosságban letagadták, le hazudták, illetve az elmúlt két évtizedben az oktatásban finoman megkerülték. Ezt segítette, hogy már a „múltat végképp eltörölni” korszak elején totálisan megsemmisítették annak a négy vagy öt tudós- és közéleti generációnak munkáját, örökségét, amely a legalább ezeréves hagyományt, és Werbőczy alapján a 19. század reformkorától az 1940-es évek közepéig a magyar alkotmányosság és jogtörténet tudományosságát jelentették.⁹

Maga Eckhart Ferenc is elismeri alapmunkájában, hogy az akkor modernnek számító (1941), de már az 1950-es évektől kikopó fejlődés paradigma (azaz vannak fejlett és fejletlen államok, és azok a fejlettek, ahol a meghatározott korszakban a monetáris viszonyok minél inkább uralkodnak) szempontjai alapján is a magyar történeti alkotmány, hagyomány, a Szent Korona-tan Európa egyedülálló közjogi, közéleti öröksége.¹⁰

Az 1848. évi márciusi törvények szerint a népképviselői parlament és a király együtt gyakorolják a törvényhozó hatalmat a történeti alkotmány jogkiterjesztő hagyománya alapján 1944-ig. A Tanácsköztársaság

(1919) terrorra alapozott törvénytelen diktatúrája törvénybe iktatta az első kartális alkotmányt. A két világháború közötti rendszer (1920. évi I. törvény) nem rendelkezett az államformáról, így a történeti alkotmány jogfolytonossági elve alapján az ország államformája ismét királyság lett, a trón betöltése nélkül. A szovjet megszállás 1946. évi I. törvénye a köztársaság kikiáltásáról szóló alkotmányos alaptörvény volt. A törvény preambuluma – a magyar törvényalkotásban először – kifejezte az emberi jogok tiszteletben tartásának követelményét. Magyarország államformája köztársaság lett, kormányzati formája parlamentáris köztársaság. A törvényhozók az alkotmányos változást nem a múlttal való szakításként, hanem a hagyományra alapozott fejlődés kiteljesedéseként értelmezték.¹¹

1949-ben született meg az 1949. évi XX. törvény, a második kommunista és kartális alkotmány, amely az 1936-os szovjet alkotmányt tekintette alapnak. Kifejezte a történeti magyar állam közjogával és szimbolikájával való teljes szakítás politikai és jogalkotói célját. Az 1949-es alkotmány jogi és politikai előzményének az 1919-es törvénytelen alkotmányt tekintette. Az alkotmány deklaratív funkciói kerültek előtérbe, hiányoztak azonban belőle a polgárok jogai érvényesüléséhez szükséges jogi biztosítékok.

Az 1989. évi I. törvény az alkotmánymódosításról előírta az alkotmánybíráskodás bevezetését. (Sorra születtek az alapjogokat szabályozó törvények: az egyesülési szabadságról, a gyülekezési jog szabadságáról, a sztrájkról, a népszavazásról.) Az 1989. évi XXXI. törvény formailag alkotmánymódosító törvény, amely az 1949. évi XX. törvény szerkezetét követve állapította meg a Magyar Köztársaság Alkotmányát. Az alkotmányt ideiglenesként fogadták el, és az idegen katonai megszállás és a diktatúra rendszerével tartotta az (alaki) jogfolytonosságot. Az 1989–90-ben megalapozott rendszer az 1946–49-ben kialakítottat fogadta el elődjének, és nem a történeti magyar állam alkotmányos rendszereit. A paktumok által kialakított és a diktatúra utolsó országgyűlése által elfogadott alkotmányt a helyreállított népszuverenitás alapján sem országgyűlés, sem népszavazás nem erősítette meg 2010-ig. Magát az alkotmányt is ideiglenesnek nevezte. Így – fából vaskarika – a népszuverenitás rendszere nem nyert elfogadást a nép által. Az így kialakult „legitimációs” és „demokratikus deficit” megkívánta a helyreállt népszuverenitás alapján történő teljes körű alkotmányozást. Paradox

módon: hasonlóan az 1918-as és 1946-os alkotmányos helyzethez, a népszuverenitás által valójában éppen ezért most sem lett elfogadva maga az államforma sem. Talán nem véletlen, hogy 1990 után 22 évet kellett várni, hogy demokratikus úton új alkotmányt fogadjon el az Országgyűlés. Azt gondolom, hogy ettől az 1989-es négyigenes népszavazás (hogyan válasszuk a köztársasági elnököt) bizonytalan eredménye rettenthette el a politika és az alkotmányozás urait. (Az 1990-et követő évtizedekben többször is felmerült az új alkotmány megalkotásának igénye, alkotmány-előkészítő bizottság is alakult, de politikai konszenzus e kérdésben nem mutatkozott.)

**...22 évet kellett várni,
hogy demokratikus úton
új alkotmányt fogadjon el
az Országgyűlés.**

A korábbi rendszerrel fenntartott jogfolytonosságból következően az ideiglenes alkotmány és az alkotmánybírósági gyakorlat, valamint a jogalkalmazás nem tekintette semmisnek a diktatúra „alkotmányos” következményeit. Elfogadta, azaz törvényesnek ismerte el pl. az államosítást, a megindult privatizációt, az államadósságot és az állam által elkövetett bűncselekmények elévülését.

Ezért, bár tartalmát tekintve az ideiglenes alkotmány teljes alkotmányrevízió: parlamentáris kormányformát határozott meg, biztosította a jogállamiságot, a polgári és politikai jogokat, mégis az ideiglenes alkotmányos rend az állam és az állampolgárok kifosztásához vezetett. Az alkotmány preambuluma utal arra, hogy az átalakulás állapotában lévő társadalom számára kíván alkotmányos kereteket teremteni. A következmények tekintetében javaslok Jelenczki István *Háború a nemzet ellen* című filmjének megnézését és átgondolását. A jogállamiság formális keretei között olyan alkotmányos rend alakult ki az elmúlt két évtizedben, hogy jogszabályi keretek között, megfelelő alkotmányértelmezéssel kiegészítve, lehetővé vált az ország és az állampolgárok korlátok nélküli kifosztása. A privatizációt, az eladósítást és a kifosztó gazdaságpolitikát véghezvivő politikusok, az államigazgatás vezetői, az alkotmányos keretek engedte jogszabályok között végezték ez irányú többnyire jogszabálykövető, legális tevékenységüket. Ha valahol a saját jogszabályaikat mégis áthágták, akkor a kapcsolatrendszer mindig tudta, mit kell tenni a különböző hatalmi ágakban és szervezeteknél.

Erre a több mint húsz évre, az azelőtti évtizedek összes szomorú örökségére mondott nemet az ország túlnyomó többsége 2010-ben, amikor egy kivétellel csak olyan pártokat juttatott be az Országgyűlésbe, amelyek a korábbihoz képest gyökeresen változtatni akartak, vagy legalábbis ezt ígérték. A kormányzó párt kétharmada ennek a nemzeti ellenállásnak köszönhetően alkotta meg és fogadta el az új Alaptörvényt, hiszen minden változtatás itt kezdődik. Tévedés azt hinni, hogy az alkotmány: az intézmények és eljárások, a jogok és köteleességek önmagukért vannak. Nem, az alkotmánynak mindig célja van, és kereteket ad a célhoz. Ezért minden gyökeres átalakítás, mindig és mindenhol a történelemben, az alkotmányos rend megváltoztatásával, átalakításával kezdődik. Jelen korunkban a jogállamiság, így az emberi jogok keretei között. (A 2010-es választást követően megalakult kormány „szabadságharcát” is a jog eszközeivel védi, ezzel is folytatja a több száz éves közjogi hagyományt.)

Magyarország új Alaptörvényét az Országgyűlés 2011. április 25-én fogadta el, és 2012. január elsején lépett hatályba. Az Alaptörvény az ezeréves törvényes (legitim) jogfejlődés hagyományát kívánja követni (az Alaptörvény elnevezés is erre utal). Az Alaptörvény ezért kartális jellegű, de magán viseli a történeti alkotmány jegyeit is (sarkalatos törvények rendszere, a történeti alkotmány vívmányainak beemelése a jogrendbe stb.). Az Alaptörvény hatálybalépése előtt az Országgyűlés „Magyarország első, a jogállam követelményei szerint elfogadott Alaptörvényének érvényesülésének érdekében” fogadta el a „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” 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 provizórikus, ideiglenes alkotmányos helyzet lezárásának célját fejezi ki. Az Átmeneti rendelkezések eredeti célja többek között meghatározni, hogy az 1990-től tartó átmeneti alkotmányos időszak lezárásaként mit tekint törvénytelennek az 1944/45 és 1990 közötti időszakból.

Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) határozatával megsemmisítette a „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” alkotmányos szintű jogszabály csaknem egészét. Azon részét is, amelynek célja

volt „a kommunisták uralma alatt elkövetett bűnök és azok elkövetői megnevezése, elítélése és a tettesek lehetőség szerinti jogi felelősségre vonása, a kommunista rendszer vezetői felelősségének hangsúlyossá tétele; másfelől e bűnök elszenvedőinek biztosított elégtétel megadása”.

Az Országgyűlés az Alaptörvény 4. módosításával 2013. március 11-én a megsemmisített rendelkezést az Alaptörvény részévé, azaz ismételten az alkotmányos szintű szabályozás részévé tette.

MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE, SZERKEZETE, BELSŐ FELÉPÍTÉSE

Az Alaptörvény modern történelmünkben – ebben is követve a történelmi alkotmány hagyományát – egyetemes jelentőségűt alkotott. Úgy vélem, sikeresen ötvözi a modern jogállamiság követelményeit a magyar történelmi közjog hagyományával. Ha valaki elolvassa a törvény indoklását, nem lehet kétsége a jogalkotó ez irányú szándéka felől. Maga az „Alaptörvény” elnevezés is azt üzeni, hogy most szakítunk a diktatúra és a posztdiktatúra két évtizedének ideiglenes alkotmányával és alkotmányosságával, és ezt az új törvényt a történelmi alkotmány törvényei és szokásai közé helyezük el. A törvényalkotó történetihagyomány-tiszteletét fejezi ki az is, hogy az Alaptörvény nem tisztán kartális jellegű. Nem egy alkotmányos szintű jogszabályban kívánja összefoglalni az ország alkotmányát, hanem ennek céljából átmeneti rendelkezéseket alkotott, továbbá a sarkalatos törvények rendszerével inkább egy vegyes (nem is történelmi, és nem is kartális) rendszert vezet be.¹²

Az Alaptörvény megalkotásáról és módosításáról az Országgyűlés az összes képviselő kétharmados többségével dönt. Az Alaptörvényt a jelen lévő képviselők kétharmados többségével elfogadott sarkalatos törvények egészítik ki, amelyek az Alaptörvényben meghatározott egyes területek alkotmányos szintű szabályozását rendezik törvényi szinten. A sarkalatos törvény is törvény, de a törvények elfogadásához elég a jelen lévő képviselők többségének döntése.

Az Alapvetés R) cikkelye alapján:

(1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történelmi alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

Az Alapvetés S) cikk (2) bekezdése szerint:

(2) Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alapvetés T) cikk (4) bekezdés alapján:

(4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A törvényhozó szándéka a törvényes jogrend, azaz a jogfolytonosság helyreállítása. Az Alaptörvény szerint a *Szent Korona* „*megtestesíti Magyarországot alkotmányos állami folytonosságát*”. Mit is jelent ez? Hogy azok az alkotmányok törvényesek, amelyek elismerik a Szent Koronát mint közjogi szereplőt. Ettől nem kell megijedni, hiszen ez azt jelenti, hogy az emberi hatalom nem korlátlan, vannak korlátai. Melyek ezek? A morál és az örök értékek, valamint az, hogy a közvagyon és az állampolgárok megélhetésének feltételei nem lehetnek korlátlan prédái kevesek önérdekének. Ez utóbbit védte korábban a korona tulajdona, amely nem volt forgalomképes, tehát nem lehet privatizálni és jelzálogként felajánlani. Az előbbi: a szent jelenléte. Korunkban ez az jelenti, hogy az emberi hatalom korlátja és annak garanciái: a megosztott és ellenőrzött hatalom; hogy a (szabadság)jogokat nem lehet tetszőlegesen magyarázni, átértelmezni, hanem a józan ész és a lelkiismeret alkalmazását előzetesen feltételező örök, állandó tartalmú szabályok (természetjog). Ezen belül a jogok és kötelezettségek aránya, azaz igazságra, a felelősségre, a gondoskodásra törekvés és a nemzeti vagyon védelme. Összességében az állam, a nemzet és az állampolgár védelme.

Az Alaptörvény rendelkező Alapvetések rész R) cikk (3) bekezdés alapján: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival kell összhangban értelmezni.” A történeti alkotmányunk legnagyobb vívmánya, a Szent Korona-tan alapján, a legmagasabb rendű alkotmányosság és törvényesség, ősi hagyományokra alapozva a középkor óta. A történeti alkotmány Magyarországot és népét nagyhatalmi dicsőségünk és legnagyobb morultabb helyzeteinkben is megvédte.

A jogfolytonosság helyreállításának célját erősíti a kommunista rendszer törvénytelennek minősítése az Alaptörvényben, valamint eredetileg a „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” (!) jogszabály, illetve

az Alaptörvény negyedik módosítása konkretizálja a törvénytelenségből fakadó elvülhetetlenség következményeit.

Az ne tévesszen meg senkit, hogy az Alaptörvény a Záró rendelkezésekben visszahivatkozik az 1949-es alkotmányra. Mind ez a szabály, mind a negyedik módosítás vonatkozó rendelkezései, hasonlóan az 1867-es és az 1920-as jogfolytonosság helyreállításának jogi hátteréhez, most is a megelőző törvénytelen, vagy törvényességében megkérdőjelezhető, ideiglenes rendszerek jogszabályi háttere biztosítja az átmenetet és a jogbiztonságot. Ez azonban nem azt jelenti, hogy az új alkotmányos rend elfogadja az előzőt, és annak a folytatása.

Az Alaptörvény része, a modern jogállamiság legmodernebb követelménye az EU emberi jogi chartája alapján írt Szabadság és felelősség rész. A szabadság mellett a felelősség hangsúlyozása, a magzatra kiterjedő élet védelme, az örök emberi erények, mint a hazaszeretet, a család, a házasság, gyermekáldás, a munka, a becsület, a gondoskodás, tisztesség, a közösség örökségének óvása, továbbá az igazság mint alkotmányozási értelmezési és jogalkotási, jogértelmezési keret szakít az elmúlt 70 év erkölcsi relativizmusával, és ebben is követi a magyar történeti közjog nemes hagyományait.

Az Alaptörvény megnyitja a konkrét lehetőséget a közvagyon védelmére, valamint a monetáris hatalom korlátozására, ennek részeként az eladósítás megállítására. (A monetáris hatalom azt jelenti röviden, hogy nincs gazdaság és költségvetés magánbanki hitelek nélkül, ahol is a bank az állam és az állampolgárok eladósításával korlátlan egyeduralomra tör.) Hasonló törekvésekről először az Aranybullában (1222) olvashatunk.

Az Alaptörvény hat részből áll. Ezek a következők: a Nemzeti hitvallás, Alapvetés, Szabadság és felelősség, Az állam, A különleges jogrend. Az Alaptörvényt a Záró rendelkezés rész (a negyedik módosítás után: Záró és vegyes rendelkezések) zárja le. Az Alaptörvény a magyar himnusz első sorával kezdődik: „Isten, áldd meg a magyart”, és a „Legyen béke, szabadság és egyetértés” óhajával végződik.

A NEMZETI HITVALLÁS

A Nemzeti hitvallás magyarázója, irányadója és alapérték-katalógusa is az Alaptörvénynek, valamint lehetséges magyarázatának.

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.

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, 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 megóvása; 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.

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 megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét. Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások

**A nemzet és a család
mint közösség érték és
értékteremtő.**

miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését. Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért nyilvánítjuk 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 másodikától, az első szabadon választott népképviselői megalkulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”

Az 1949-es alkotmány érvénytelensége, azaz semmissége felveti azt a kérdést is, hogy miként viszonyuljunk annak alkotmányos következményeihez.¹³ Az Átmeneti rendelkezések, majd az Alaptörvény negyedik módosítása megerősítik a kommunista bűncselekmények elévülhetetlenségét, és annak büntethetlenségének okát az 1949-es alkotmány 1989 utáni jogfolytonosságában látja, amellyel az Átmeneti rendelkezések alapján szakítunk.

Az Alaptörvény indokolása alapján¹⁴ 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 egy, a demokratikus követelményeknek megfelelő alkotmány jött létre, de a rendszerváltó alkotmányozók maguk is átmenetinek tekintették a megjelölésében még mindig a Rákosi-korszakot idéző alkotmányt. Ők is jól tudták, hogy a demokratikus Magyarország egységes alkotmányának megalkotására sem az utolsó pártállami parlamentnek, sem a Nemzeti Kerekasztalnak nincs megfelelő legitimitációja.

Így fenntartotta a kommunista rendszerrel a jogfolytonosságot, és azt így utólag (bár politikailag szakított vele) alkotmányjogilag törvényesnek elismerte. Ez nemcsak azt jelentette, hogy annak alkotmányos következményeit vitathatatlaná, megváltoztathatatlaná tette, hanem ezzel együtt a tisztséget és annak igényét sem fogadta el az alkotmányos élet, a közösség és a gazdaság nélkülözhetetlen feltételévé. Ezt fejezte ki

többek között az alkotmánybíróági munka egyik vezérfonalát jelentő „értékmentes, neutrális jogállamiság” koncepciója.

Az 1949. évi XX. törvény több fogyatékoságban is szenvedett. Szerkezete elavult alkotmányjogi szemléletet tükrözött, egyes részei, rendelkezései egyenetlenek, értelmezési nehézségeket is felvetettek. Alkalmazásához az Alkotmánybíróság gyakori értelmezésére volt szükség. Az Országgyűlés célja az Alaptörvény elfogadásával az összefogás, az egymásra találás alapidokumentumának megalkotása volt, amelyet a nemzet szerethet, amelyet magáénak érez, és amely a legfontosabb értékeit képes megvédeni. Az Alaptörvény szerkezete megfelel egy modern, demokratikus, jogállami normáknak megfelelő alaptörvénytől elvárható követelménynek, és egyben értékrendet is kifejez.

A Nemzeti hitvallás *negyedik része* kifejezi, hogy az Alaptörvény – a jogfolytonosságot helyreállító és fenntartó – szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. A törvényalkotó bízik abban, hogy megfelelő keretét adja annak, hogy segítségével a jövő generációk „ismét naggyá teszik Magyarországot”.

Ezek után az Alaptörvény elleni támadások miatt nem kell meglepődni, hiszen annak szellemisége lázadás domináns globális lét- és világértelmező doktrínák ellen. Most már mindenki számára világossá kellett, hogy váljon, hogy a most kialakuló európai rend meghatározó iránya jelenleg nem más, mint annak biztosítása, hogy pénzügyi és gazdasági monopolkoncentrátumok maguk számára korlátlan profitot biztosítsanak, a költségeket pedig a halálra ítélt nemzetállamoknak és polgáraiknak kell viselni. Ezért az értékek, a történeti nemzetet védő jogi intézmények, a vagyont, a nemzetet és az ember méltóságát valóban védő alkotmányjogi szándékok nemcsak akadályt, hanem lázadást is jelentenek a kialakuló rend ellen.

Ennek a rendnek is megvan a megfelelő filozófiai-jogfilozófiai szellemi háttere. Ez a jakobinista eredetű, és a Paul Johnson¹⁵ által is megalapozottan bolseviknek nevezhető frankfurti iskola szerint nemcsak az értékeket kell tagadni, hanem a szavak eredeti tartalmát is, hogy a világot a „haladó” filozófusok által ismert nyelvel lehessen csak elbeszél- ni. A jogban ez a relativizmust jelenti, vagyis hogy a (szabadság-)jogok konkrét tartalmának magyarázata ne az örök elvek, értékek és a hagyomány, a józan ész alapján történjen, hanem csak a „beavatott”, „felvilágosult” filozófus, bíró értelmezése elfogadott. Ez viszont változtatható,

hiszen az alap nem az emberi megmaradás örök (isteni) elvei, hanem az emberi ész, amely relatív, hiszen nem tökéletes, abszolút. Ennek iránya és célja viszont az, hogy a hatalmi monopóliumot megszerzők elvárásai alapján alakuljon az állam- és jogrend, ahol még az erkölcs se legyen változtathatatlan támpont. Ezt a rendszert a korlátlan centralizmussal lehet és kell megvalósítani, amelynek ellensége minden hagyomány, nemzeti öntudat és a saját – keresztény – hagyományait (is) követő nemzetállam. A frankfurti iskola így sokak szerint (lásd pl. Molnár Tamás filozófus és az angolszász konzervatív alkotmányszemlélet stb.) Európa és később az Egyesült Államok megrontója, elpusztítója.¹⁶

AZ IDEIGLENES ALKOTMÁNY, VALAMINT AZ ÁLAPTÖRVÉNY
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉRTELMEZÉSE, A KÉT ALKOTMÁNY
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉRTELMEZÉSÉNEK KAPCSOLATA,
„JOGFOLYTONOSSÁGA”

Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése az Alkotmánybíróság hatásköre. Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések hatálybalépése óta a népszuverenitást megtestesítő törvényhozó (az Országgyűlés) és az Alkotmánybíróság eltérő alkotmányértelmezési felfogása számos AB határozat indoklásában szembetűnő. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény maga is számos korábbi AB határozatot, elvet az alkotmányos szabályozás részévé tett. Például a „szükségességi-arányossági” teszt, a köztársasági elnök kinevezési és kitüntetésadományozó jogköre, a házasság fogalmának és védelmének megerősített védelme stb. része lett az új Alaptörvénynek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően egyértelművé vált, hogy az Alkotmánybíróság nem követi azt az – egyébként az atlanti demokráciákban és a modern jogállamiság alapvető feltételeként elfogadott – alapelvet, hogy tiszteli és alkalmazkodik a népszuverenitást megtestesítő alkotmányozó, törvényhozó hatalomhoz, hanem fölérendeli magát. Nem vesz tudomást az új Alaptörvényről, a törvényhozó szándékáról, hanem azt a korábbi hatályos, de törvényességében vitatható alkotmányhoz és az azt értelmező korábbi alkotmánybírósági gyakorlathoz méri. Ebből előreláthatóan várható volt a konfliktusos helyzet kialakulása.

1990-től az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezésének meghatározó elvi alapja az ún. láthatatlan alkotmány, és ennek részeként a sem-

leges, értékmentes jogállamiság. A láthatatlan alkotmány koncepciója nem ismeri el a történeti alkotmányt és annak hagyományát. Sőt, az Alkotmánybíróság a hatályos 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, valamint a „négyigenes” 1989-es népszavazás nyomán kiterjesztően megállapítja, hogy népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában alkotmánymódosítást. Vagyis Európában szinte példátlan módon, Magyarországon alkotmányos kérdésekről ezek után nem lehet népszavazást tartani.¹⁷

A hatályos alkotmány szövegét és a törvényhozó szándékát negligáló álláspont következményének drámai példája az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) határozata, amely megsemmisítette a „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” jogszabály túlnyomó részét, amelyet a törvényhozó Országgyűlés alkotmányos szintű jogszabályként alkotott meg.

Az Alkotmánybíróság ezzel a döntéssel újraértelmezi a hatalommegosztás rendszerét. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján nem alkothatja és nem változtathatja meg az Alkotmányt. E határozat szerint azonban, ha a népszuverenitás alkotmányozó akarata az Alkotmánybíróság számára vitatható, akkor önmagát felhatalmazva az Alkotmánybíróság maga is jogosult alkotmányozni.¹⁸ Megjegyzem, hogy ezzel a döntésével az AB a törvényhozónak azt a szándékát sem vette figyelembe, illetve tisztelte, hogy nem kívánt minden szabályozást a kartális alkotmányozás logikáját követve egy alkotmányszintű jogszabályban elfogadni. Továbbá, nemcsak a történeti alkotmány korában alkalmazott bíróság általi szokásjog-értelmező és -alakító gyakorlatot, de még a több mint kétezer éves római jogi örökséget sem vette figyelembe, miszerint a „*praetor ius facere non potest*” (*praetor jogot nem alkothat, csak magyaráz*). Erre legfeljebb a császárnak lett később joga.

Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság folytatta az előző korszaknak a láthatatlan alkotmányra alapozott jogfilozófiai álláspontját, amely szerint a hatályos alkotmány írott szabálya nem köti az alkotmánybírókat. Egy arkhonokrácia¹⁹ létrejöttének szemtanúi vagyunk, amely a

sérthetetlenség és a felelőtlenség védőköpenyébe burkolózva magát a népszuverenitás fölé helyezi.

A Nemzeti hitvallás, valamint az Alaptörvény R) cikke nem csupán lehetővé teszi, hanem irányelvként szabályozza azt is, hogy az Alaptörvény értelmezése során a bírói szervek hivatkozhatnak a történeti alkotmány vívmányaira. 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,²⁰ miközben az 1946/49-es alkotmányt törvényesnek tartva az 1944 előtti történelmi alkotmányt és jogrendet nem ismerte el.

Az Alaptörvény történelemszemlélete ugyanakkor ettől eltérő, más. Igazodik a történeti magyar állam alkotmányos rendszereinek jogfelfogásához, amikor meghatározza, hogy a jogrendszer alapja az Alaptörvényen túl a Nemzeti hitvallás, valamint a történeti alkotmány vívmányai.

A történeti alkotmány vívmányainak értelmezési beemelése az Alaptörvénybe folyamatos szakmai vitákat eredményez. A jogállamiság alapvető igényéből következően ugyanakkor elvárható, hogy Alkotmánybíróság a kötelező alkotmányjogi szabályozást figyelmen kívül nem hagyhatja, és a történeti alkotmány értelmezésének három koncepcióját követheti.

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.²¹ (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 alkotmány²², 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. Nézetem szerint az AB-nak a történeti alkotmányt a közjogi kultúra részeként és a tételes jogi bővítés iránymutatójaként kell tekintenie. Ezt fejezi ki a Nemzeti hitvallás azon tétele, amely szerint „Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését”.

Az Alkotmánybíróság már hozott olyan határozatot, amelyben hivatkozik a történeti alkotmány vívmányaira. A bírák nyugdíjazása ügyében hozott 33/2012.

(VII. 17.) AB határozat indoklásában a testület megállapította, hogy a bírói függetlenség és az

ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így mindenkire kötelezőek, és az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell. „Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének. Az Alkotmánybíróság felelőssége ebben a helyzetben mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait.”²³

Ugyanakkor az AB e határozat indoklásában kinyilvánította, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése nem önmagában a történeti alkotmányt, hanem annak vívmányainak jelentőségét hangsúlyozza.²⁴ Ezzel az AB elválasztotta a történeti alkotmány vívmányait a történeti alkotmány egészétől, amely véleményem szerint ellentétes a törvényhozó akaratával, amely a történeti alkotmány egészét tekinti mérvadónak, hiszen nélküle a vívmányokat sem lehet értelmezni.²⁵ A történeti alkotmányból, annak közjogi értelmezéséből kiszakított egyes példák éppenséggel a történeti alkotmánnyal ellentétes tetszőleges értelmezésre adnak lehetőséget. Ez pedig inkább a láthatatlan alkotmány koncepciója, és nem a történeti alkotmánnyal megteremtendő összhang szemlélete.

**...a bírói függetlenség
és az ebből eredő
elmozdíthatatlanság elve
nemcsak az Alaptörvény
szabálya...**

Az AB ezzel együtt felhatalmazta magát arra is, hogy kizárólagosan jogosult annak megállapítására, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján. Az ezzel foglalkozó jogtudomány és törvényhozói szándék tulajdonképpen felesleges is. Az Alkotmánybíróság magának vindikálja azt, amit legalábbis a törvényhozóval, illetve az 1944-es megszállásig, majd 1990 után a kérdéssel foglalkozó legalább öt generáció jogtudósának, az ország közjogi életének meghatározó közéleti személyiségei álláspontjával kellene egyeztetnie, illetve azt figyelembe venni. A történeti alkotmány (alaki) értelmezésének ugyanakkor maga az Alaptörvény is szab korlátokat, hiszen pl. mind az államforma, mind a parlamentáris, kancellária típusú rendszer az alkotmányos szabályozás része. (Mind az előző, mind az utóbbi megváltoztatását az Alaptörvény módosítása teheti csak lehetővé.) Ugyanakkor az Alaptörvény maga ad egy alkotmánytörténeti értékelést, amely szemléletének köteleznie kellene az Alkotmánybíróságot álláspontjainak kialakításakor.

Az 1989 után azt az arkhonokrácia jellegéből fakadó tudatos tendenciát is felismerhetjük, hogy az AB kizárólag magának vindikálja az alkotmány és jogfilozófiai értelmezés kizárólagos monopóliumát is. Ennek következtében elvárja, hogy ennek a filozófiájához a jogszabályalkotó, így törvényhozó, továbbá a Kúria és a Legfőbb Ügyészség, valamint a közigazgatás jogalkalmazása feltétlenül alkalmazkodjon.

Az Alaptörvény alkotmánybíróági értelmezésénél ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy az 1989–90-es alkotmánymódosítás kereteit az ideológiamentes, formális jogállamiság szerint működő államszervezet kiépítése, valamint egy értéksemleges alapjogi katalógus határozta meg.²⁶

Az AB volt az a szerv, amely az alkotmány és az alkotmányban foglalt alapjogok értékét, a fennálló feltételek következményeként individuális, relativista, esetenként agnosztikus értékrendjét meghatározta,²⁷ a korábbi korszak tulajdonjogi és büntetőjogi aktusainak törvényesként való elismerése mellett.

Ezzel szemben a legfontosabb értékeket az Alaptörvénybe foglalva az Országgyűlés meghatározta.²⁸ Az Alaptörvény a korábbiakhoz képest, követve a természetjogi felfogást, 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 alapjogokat felsoroló rész címe is: Szabadság és felelősség, valamint e részben a magzati élet védelmét kiemelő II. cikk, a családon belüli kölcsönös gondoskodásról szóló XVI. cikk, továbbá az Alapvetés részben a személyi felelősségről szóló „O” cikk stb.) Ennek feltétele a jó és a rossz, valamint az igazság elismerése és felismerése, mint az emberi szabadság korlátja. Az ember 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.²⁹

Az Alkotmánybíróság ezzel szemben, követve a korábbi jogfilozófiai álláspontját, 43/2012. (XII. 20.) AB határozatával megsemmisítette³⁰ a családok védelmében hozott, a házasságra vonatkozó sarkalatos törvény egyes rendelkezéseit. Ezzel kinyilvánította, hogy értékszemlélete eltér a törvényhozótól, amely az Alaptörvénnyel koherens szabályt kívánt létrehozni a saját értékszemlélete alapján. Az AB ebben a határozatában is kinyilvánította, hogy saját értékvilágától nem kíván eltérni, ha kell, a törvényhozó akaratát sem veszi figyelembe. A törvényhozó az Alaptörvény negyedik módosításában az L. cikk 1. bekezdésében egyértelműsítette alkotmányosérték-álláspontját a család fogalmának az AB által immár vitathatatlan meghatározásakor.³¹

Az AB alkotmányértelmezési koncepciójának keretét, az alkotmányos szabályozás korlátain belül, megszabja a 22/2012. (V. 11.) AB határozat.³² 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 – rendelkezése és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”. A határozat indokolása tehát lehetővé tenné az 1990 utáni alkotmányértelmezés jogi kultúrájának, valamint a történeti alkotmány közzjogi és a magánjogi hagyományának akár tételes jogi együttes alkalmazását, ami a jogbiztonságot segítené, erősítené. Az esetleges ellentmondások feloldása az AB feladat- és hatásköre lenne, valamint felelőssége is.

A mérleg nyelve azonban nem a kompromisszum, hanem a konfrontáció felé mozdult el. Ki az erősebb, a népszuverenitás vagy az arkhonokrácia? Ki az erősebb, a liberális destrukció filozófiáját követő egyes

nemzetközi, uniós szervezetek és a magántőke, vagy a megmaradásért küzdelmet folytatók?

Az Alkotmánybíróság 2012 januárja óta látható módon követte a láthatatlan alkotmány koncepcióján alapuló alkotmányértelmezést. Ennek alapja, hogy magát a népszuverenitást megtestesítő törvényhozó fölé emeli. Eltérhet, sőt felülírhatja, kihúzhat a hatályos alkotmány szövegéből is. Az Alaptörvényt akár a korábbi, a kommunista alkotmánnyal jogfolytonos ideiglenes alkotmány alapján magyarázhatja. Ennek része volt korábban az is, hogy egyes kényes kérdésekkel tetszőlegesen nem foglalkozott. Így az 1995-ös jegybanki törvénnyel kapcsolatos, függetlenségének és a népszuverenitás viszonyának vizsgálatát kezdeményező utólagos normakontrollra 2012 januárjáig nem sikerült választ adnia, pedig olyan személyek jegyezték, akik közül egy ma az MNB felügyelőbizottságának tagja. Még egy példa: a 2008-as IMF-hitel nyomán egy volt alkotmánybíró által is jegyzett utólagos normakontroll azt kérte, hogy az AB értelmezze a nemzeti, állami, illetve közvagyon fogalmát és védelmének alkotmányjogi szabályozását. Erre sem sikerült határozatot hozni. Így az AB közvetlenül hozzájárult az ellenőrizhetetlen monetáris spekulációval, valamint a korlátlan eladósítással történő kifosztáshoz. A láthatatlan alkotmány része a kettős mérce is, amelyet a kárpótlási igények megalapozásáról hozott döntésében határozott meg, a 15/1993. (III. 12.) AB határozatban az AB elnökének indoklásával.³³

A történeti alkotmány értelmezésének kizárólagos jogát is monopolizálja a 2012-ben hozott döntése nyomán, akár az azt értelmező korabeli jogtudomány negligálásával is. Ez a történeti alkotmány újabb módon történő elvetése. Bár mindenképpen pozitív, hogy legalább nem vetette el teljesen a törvényhozó szándékát.

Relativista értékszemléletet követett továbbra is a törvényhozó érték alapú szemléletével szemben. Korábbi, 2011-ben publikált tanulmányomban felhívtam arra a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróságnak óriási a feladata és felelőssége, hogy az elmúlt évtizedek jogrendje és az új alkotmánykonceptió között az összhangot, a jogbiztonság megteremtését elősegítse, de ez nem valósítható meg, sőt óriási konfliktusokat okoz, ha az AB nem követi az alkotmányozó akaratát, és a korábbi alkotmány és annak értelmezése alapján jár el a továbbiakban is.³⁴

Ez a szemlélet éppen annak a szemléletnek a hagyománya, amely ellen évszázadokon keresztül küzdöttek a Habsburgok korában a magyar

államférfiak, jogászaink. Akkor az aulikus álláspont az volt, hogy a jogok kizárólagos adója és magyarázója az uralkodói felségjogból következően az uralkodó és annak tanácsadói. Ezzel szemben a Szent Korona szuverenitására alapozott álláspont az volt, hogy ez törvénytelen, önkény, mert a jog és annak magyarázata nem a sérthetlenség védelmébe burkolózó kizárólagos uralkodói jog, hanem a nemzet és a király együttes joga, a nemzet elsődlegességével.

Nyilvánvaló az is, hogy a törvényhozónak is bizonyos önmérsékletet kell tanúsítania, amely a második és a harmadik alaptörvény módosításánál felmerülhet, de az Alaptörvényt és annak céljait meg kell védenie.

A törvényhozó ezt az ellentmondást az Alaptörvény negyedik módosításával oldja fel, amikor is hatályon kívül helyezi az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépése előtti határozatait (Alaptörvény 5. pontja), valamint az Alaptörvény rendelkezéseit csak eljárási követelményeknek való nem megfelelés esetén lehet eljárási és nem tartalmi szempontból felülvizsgálnia az Alkotmánybíróságnak.³⁵

Megjegyzem, a 2012. január 1. előtti alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezése egyértelművé teszi, hogy a jogalkotó el kíván térni az 1949-es rendszerrel jogfolytonosságot vállaló 2012-ig ideiglenes alkotmányos rendet alakító alkotmánybírósági értelmezés elveitől, és az Alaptörvény által meghatározott értelmezési kereteket kívánja a jogállamiság alapjává tenni. Remélhetően az Alkotmánybíróság elfogadja a korábbi hetven év jog- és államszemléletével történő eltérés népszuverenitásból fakadó szándékát. Elfogadja azt a státust is, amely az alkotmányértelmező bíróság normális helye a jogállamiság hatalommegosztáson alapuló alkotmányos rendszereiben.

Az Alaptörvény lehetővé tenné az 1945 után radikálisan megszakított, felszámolt közjogi (így alkotmányjogi, közigazgatási, jogtörténeti) hagyományát, az ország és a nemzet függetlenségét és jogait védő hagyomány újbóli beemelését a közjog értelmezésébe, alakításába, és alapjait nyújtja egy új társadalmi kiegyezésnek, a jogállamiság keretei között létrejövő nemzeti demokráciának.³⁶

Ez tisztelgés és elismerés is annak a reformkortól a megszállásokig legalább négy nemzedék jogalkotói, jogdogmatikai munkájának, amely a korábbi sok évszázad jogalkotó, jogalkalmazó és rendszerező őseinek hagyományára alapozta jogalakító, -fejlesztő, a szabadságot óvó és államalakító, állam megtartó hivatását.

JEGYZETEK

- ¹ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Magyarország átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről.
- ² *Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása*. 3. cikk, amely alapján az Alaptörvény Alapvetés része „U” cikkel egészül ki. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 2013. március 25. Hatálybalépése: 2013. április 1. Magyar Közlöny, 49. szám, 2013.
- ³ 19. cikk: „Az Alaptörvény 5. pontja helyébe az alábbi rendelkezés lép: 5. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezések nem érintik az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 2013. március 25.
- ⁴ „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.” Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás.
- ⁵ „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elvesztett állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodiktól, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk.” Nemzeti hitvallás. (Megjegyzem, ahogy 1849 után felszámolták a magyar államiságot 1861-ig, úgy az 1946-os köztársasági közjogi szabályozás ideje alatt a magyar állam nem rendelkezett nemzetközi jogalanyisággal sem, egészen az 1947-es párizsi békéig és annak magyarországi hatálybalépéséig. Már csak ezért sem beszélhetünk egyik esetben sem törvényes, legitim rendről.)
- ⁶ Zétényi Zsolt: *A Szent Korona vonzásában. Magyaroknak lenni*. Kairosz, Budapest, 2011, 58–59., 90–92. o.
- ⁷ 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.
- ⁸ Tóth Zoltán József: *A Szent Korona és a Szent Korona-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.
- ⁹ Lásd Varga Csaba: *Válaszúton – húsz év múltán. Vitában jogunk alapjairól és céljairól*. Kráter, Pomáz, 2011, 147–182., 221–252. o.
- ¹⁰ Eckhart Ferenc: *A Szent Korona-eszme története*. Attraktor, Máriabesnyő–Gödöllő, 2003.
- ¹¹ „A magyar alkotmány sohasem ismerte az abszolút királyság intézményét. Közjogunk a királyi hatalmat mindig származékosnak tekintette, amelyet a nemzet ruház a királyra... az 1848-as történelmi fordulat törvénybe iktatta a közvetlen népképviselői rendszert. E rendszer értelmében a nemzet még megosztotta hatalmát a

királlyal. Az 1920. I. törvénycikk... ebben a tekintetben továbbfejleszti a nemzetnek a törvényhozó hatalomban való részesedését... Ennek a fejlődésnek betetőzését jelenti a demokratikus köztársaság, amelyben az állami fő hatalom legkiemelkedőbb ágát, a törvényhozó hatalmat egyedül a népképviselő: a Nemzetgyűlés gyakorolja... A köztársaság intézménye tehát nem áll ellentétben a helyesen felfogott szerves jogfejlődéssel.” 1946. I. törvénycikk Magyarország államformájáról 1 (1) (M.i.). A köztársasági törvény indoklása azt mutatja, hogy 1946-os Nemzetgyűlés nem kívánt szakítani a jogfolytonos alkotmányszemlélettel, azaz a történeti alkotmány alapjai nem ellentétesek a köztársasági államformával. Önkényesnek tekinthető, hogy az AB, miközben az 1946-os nem kartális alkotmányt még elfogadta, mint számára releváns jogszabályt, az akkori törvényhozó szándékát sem véve figyelembe az azt megelőző alkotmányos rendszereket ugyanakkor nem fogadta el.

¹² Gulyás Gergely: „A sarkalatos törvények egyik hagyományos értelme éppen az volt, hogy az ország alkotmányos rendjét szabályozták... újrakötöttük a kontinuitás megszakadt fonalát csekély jelentésváltoztatással, hiszen a történeti alkotmány egy klasszikus fogalmát a mai alkotmányos rendhez igazítottuk.” Ablonczy Balázs: *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel*. Elektromédia, 2011, 83. o.

¹³ 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.] Lásd *Alaptanok*. In: Bevezetés az alkotmányjogba. *Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Szerk.: Trócsányi László, Schanda Balázs, HVG-ORAC, Budapest, 2012, 58. o.

¹⁴ Az alkotmányozásról bővebb információk az Országgyűlés honlapján található: www.parlament.hu/fotitkar/alkotmany/alkotmanyozas.htm.

¹⁵ Paul Johnson: *A zsidók története*. Európa, Budapest, 2001, 573–579. o.

¹⁶ Lásd Molnár Tamás: *A liberális hegemonia*. Gondolat, Budapest, 1993; Molnár Tamás: *Az autoritás és ellenségei*. Kairosz, Budapest, 2002; Russell Kirk: *The Conservative Constitution*. Regnery Gateway, Washington D. C., 1990; Patrick J. Buchanan: *The death of the West*. Thomas Dunne Books, USA, 2002.

¹⁷ Alaptanok, i. m. 23. o. Továbbá 2/1993. (IV. 30.) AB határozat. A)2. In: *Alkotmányos elvek és esetek*. COLPI, Budapest, 1996, 79–81. o. Az Alaptörvénynek Az állam c. rész 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről; így az AB gyakorlatából ez is átkerült az alkotmányos szabályozás körébe.

¹⁸ Lásd pl. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye.

- ¹⁹ Kirk, i. m. 143–230. o. Az arkhón görög tisztviselő, aki nem törvényhozó eredetileg, hanem a törvények ellenőrzője, de akinek a hatalmát Arisztotelész mégis a római „refere, judicare, imperare” fogalmakkal írja le. *Ókori Lexikon. A–Dem.* Franklin Társulat, Budapest, 1902. [Könyvértékesítő Vállalat, Budapest, 1985. (új kiadás) Arkhón címszó].
- ²⁰ Alaptanok, i. m. 50. o.; Varga Csaba: *Jogállami? Átmenetünk?* Kráter, Budapest, 2007, 32–111., 205–213. o.
- ²¹ 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.
- ²² Csink Lóránt–Fröhlich Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről.* Gondolat, Budapest, 2012, 121–131. o.
- ²³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat. Indoklás (75), (80).
- ²⁴ Uo. Indoklás (74).
- ²⁵ Lásd pl. Szájer József: „A vívmány ott merül fel, amikor a szöveg leszögezi, az Alaptörvényt »történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban« kell értelmezni. Ez annyiban újdonság, hogy a kifejezés az EU-s jogból származik, az »acquis communautaire« fordítása. Amikor Magyarország belépett az Európai Unióba, akkor azt az acquis communautaire-t kellett átvenni, ami a legkülönbözőbb szintű szabályokból állt... A vívmány jelentése tehát: »rávetítjük« a történeti alkotmányra a jelen pillanatban létező Alaptörvény értékrendjét, és megnézzük, mi az, ami vívmányként, megtartandó erényként kiemelkedik.” A szerző negatív példákat emel ki, amit nem lehet alkalmazni. A törvényhozó szemlélete pont fordított az Alkotmánybíróság határozatával. A történeti alkotmányt általában kell elfogadni, és az egyes nem alkalmazható kivételeket kell kivenni az értelmezés köréből. Nem pedig az egyes alkalmazandó „vívmányokat” szembeállítani a történeti alkotmány egészével. Ablonczy, i. m. 81–83. o.
- ²⁶ Alaptanok, i. m. 51–52. o.
- ²⁷ Varga: Válaszúton..., i. m. 103–162. o.
- ²⁸ Alaptanok, i. m. 51–52. o.
- ²⁹ Kecskés Pál: *Természetjog.* In: *Natura Iuris.* Szerk.: Szabó Miklós, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002.
- ³⁰ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 7. § és 8. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.
- ³¹ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 1. cikk.
- ³² 22/2012. (V. 11.) AB határozat az Alaptörvény E) cikk és (4) bekezdés értelmezéséről. Indoklás 3. 1.

- ³³ Alkotmányos elvek és esetek. 1996, 470–474. o. Valamint Tóth Zoltán József: *Vihar előtt – válaszüton*. Két Hollós, Budapest, 2011, 81–82. o. Az AB ezt a döntését is az illegitim rendszer döntésének törvényesként való elismerésére alapítja, majd a kárpótlás mértékénél kettős mércét alkalmaz.
- ³⁴ A szerző korábbi tanulmányában felhívta a figyelmet arra a jogállamiságot és jogbiztonságot fenyegető hatásra, amely annak a következménye lehet, ha az Alkotmánybíróság nem kíván eltérni az új Alaptörvény szellemében a korábbi alkotmánymagyarázó elveitől, gyakorlatától. (Tóth Zoltán József: *Gondolatok az új Alaptörvényről. Történeti hagyományok és szakítás az illegitimitás örökségével*. I–II. rész, Magyar Szemle, XX/7–8., 35–45. o., XX/9–10. A szerző, különös tekintettel az Alkotmánybíróság jogkörére a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll-eljárás iránt, valamint az alkotmányjogi panasz keretében az egyedi ügyben hozott bírói döntés felülvizsgálatára, az alkotmányértelmező és -magyarázó jogkört a Kúria feladat- és jogkörévé tenné. Lásd Tóth Zoltán József: A Szent Korona-tanról, i. m. 162-169. o.)
- ³⁵ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 2. cikke értelmében az Alaptörvény S) cikk 3. bekezdése helyére lépő rendelkezés.
- ³⁶ Varga: Válaszüton, i. m. 221–252. o. Továbbá Szájer József: „Nem vitás, hogy a már többször emlegetett, megrögzött pozitívista gondolkodás illetén átalakítása és e folytonosság helyreállítása intellektuális merészséget igényel, de igenis szükség van új megoldásokra. Meggyőződésem, hogy történeti alkotmányunk vívmányai frissítik a jelenlegi magyar jogrendszert.” Ablonczy, i. m. 82. o.

Simon János

Alávetett társadalom vagy polgári társadalom?

*Miért gyengék a demokratikus politikai kultúra
pillérei Magyarországon?*

Subordinated Society or Civic Society?

*Why are the Pillars of Democratic Political Culture
Weak in Hungary?*



Összefoglalás

A tanulmány a demokratikus politikai kultúra pilléreinek alakulását mutatja be a civil társadalom (ct.) szintjén. Az első részében leírjuk a „csonka civil társadalom” történetét a tekintélyuralmi rendszerek idején (1949–1989), majd elemezzük a ct. újjáépítését az új demokráciában (1990–2010). Számokkal alátámasztjuk, hogy túl alacsony a politikai részvétel, a társadalom bizalma a politikai intézményekben, valamint a politika világába való bekapcsolódás. A legfontosabb konzekvencia mindebből, hogy a ct. rekonstrukciója nem egy egyenes vonalú fejlődés volt, hanem ciklikus változások sora, melyek hol erősítették, hol gyengít-

SIMON JÁNOS, habilitált egyetemi docens, a *Central European Political Science Review* főszerkesztője (janossimon11@gmail.com). A tanulmány *A demokratikus politikai kultúra pillérei Magyarországon* című, K82054 számú (2010–2012) OTKA kutatási program keretében készült.

tették a civileket. A két évtized demokráciájában végbement változások összességükben növelték a ct. erejét, kiterjedtebbé tették hálózatát, de intenzitása továbbra is viszonylag alacsony szinten maradt. A polgári kultúra kialakulásához hazánkban még sokkal hosszabb időre van szükség.

Summary

The study gives an analysis of the pillar-building process of democratic political culture at the level of civil society. In the first part the history of an “incomplete civil society” is described during authoritarian regimes (1949–1989), followed by an analysis of the “reconstruction” of civil society in the new democracy (1990–2010). The low level of political participation, public trust and interest in involvement in politics are demonstrated by data. The most important conclusions are that the reconstruction of civil society comprised a series of irregular, cyclical changes, at times strengthening, then against weakening civilians. In the aggregate the changes have increased the strength of civil society and have extended its network, however, its intensity has remained relatively low. The evolution of civic culture in Hungary requires much more time.

POLITIKAI KULTÚRA ÉS POLGÁRI KULTÚRA

Közeledve 2014-hez – a választások évéhez –, a magyar demokrácia fejlődését elemezve egyre gyakrabban teszük föl a kérdést, hogy miért ilyen alacsony szintű nálunk az emberek választói aktivitása, és egyáltalán a közéletben való részvételi hajlandósága? Milyen tényezők nehezítettek és nehezítik egy nagyobb állampolgári részvételre – mint pillérre – alapozott polgári társadalom kialakulását? Alábbi írásunkban ezekre a kérdésekre keressük a választ, amikor a civil társadalom karakterét, politikai kultúráját, viselkedését vizsgáljuk történelmi, szociológiai és politikai pszichológiai megközelítésből.

Magyarországon, a négy évtizedes tekintélyuralmi rendszer (1949–1989) szerkezetében egy „összetört struktúrájú”, viselkedésében pedig egy „védekező” civil társadalmat hagyott örökül, melynek újjáépítéséhez és aktivizálódásához két évtized demokratikus fejlődése is kevésnek bizonyult. Tanulmányunkban ennek okait keressük. 1990-től 2010-ig,

vagyis a rendszerváltozástól a pluralista demokrácia stabilizálódásáig követjük nyomon a magyar politikai kultúra fejlődését, alapvetően a civil társadalom szemszögéből. Vizsgáljuk a civil társadalom politikai kultúrájának alakulását a kommunista rendszerben, amikor összetörték annak struktúráját, és védekezésre kényszerítették, majd pedig a rendszerváltozás időszakában és az azt követő két évtizedben, amikor lehetővé vált az építkezés, az átalakulás, a civil társadalom reneszánsza. Megnézzük, hogyan alakult a civil szervezetek sorsa az egyes kormányok idején. Arra is választ keresünk, hogy elindult-e az atomizált és egykor védekezésre kényszerített civil társadalom regenerálódása, önszerveződése, reneszánsza, mely elvezethet az Almond és Verba szerzőpáros által leírt, részvételre épülő polgári társadalom építése irányába.¹

A *politikai kultúra* a politika szubjektív dimenziója, mely kifejezi az állampolgároknak a politika világához való viszonyát.² A politikai kultúra egyik legtömörebb meghatározása Rupnik szerint Samuel Beertől származik, aki így fogalmaz: „A politikai kultúra összetevői értékek és viszonyulási módok, melyeknek a nemzetet irányítaniuk kell.”³ Az 1950-es évek végén keletkezett fogalmat – már első használói is (Pye, Almond és Verba) – kétféleképpen közelítették meg, egyrészt a magatartás, másrészt az attitűdök felől.⁴ A két koncepció szintéziséből és az azóta született tudományos produktumokból az alábbi meghatározást adjuk: „A politikai kultúra egyrészt történelmileg kialakult csoportminőségű attitűdök, hitek, ítéletek, érzelmek és szimbólum hálózatából áll, másrészt orientálja a politikai magatartásokat és cselekvéseket, harmadrészt pedig rendet, értelmet és értelmezhetőséget biztosít a politikai folyamatok számára”.⁵ A politikai kultúra nem állandó, nem fixálódott, hanem idővel változik, hosszabb távon az új kihívásokra reagál, sőt ezek a változások különböző erősségekben hatással vannak az új generációkra, akik azokat magukba szocializálják.⁶

A *polgári kultúra* kifejezést is az Almond–Verba szerzőpáros használta először 1963-ban, híres *The Civic Culture* című könyvükben. A polgári kultúrát mint a politikai kultúra legfejlettebb típusát határozta meg, mely erősíti a demokráciát. A politikai részvétel vonatkozásában elkülönítette egymástól a politikai aktivitást és a politikai passzivitást. Ott, ahol a kettő többé-kevésbé kiegyensúlyozza egymást, ahol a közéleti aktivitás a jellemző, ott a részvétel dominál, és a polgárok aktívan befolyásolják a politikai életet, ott szerintük már a modern „polgári kultúra” van, mely

erősíti a demokráciát. Ahol viszont a passzivitás dominál, egy hagyományos, „alávetett” civil társadalom működik „paternalista” politikai kultúrával. Ha például gyengék a civil jelzések, vagy alacsony a közéletben a választásokon való részvétel, akkor a politikai osztály elitesedik, kasztosodik, és kontroll nélkülivé válik, azt csinál, amit akar, legyen az országos vagy önkormányzati szinten.

Így tehát a tömegdemokrácia erősödésének létkérdése a civil társadalom aktivitása, illetve az aktív és passzív erők közti megoszlások, arányok.⁷ Jelen tanulmányunk is ezt a kérdéskört vizsgálja.

Az állampolgári viselkedésre alapozott behaviorista iskolákkal szemben az a legnagyobb vád, hogy megállapításaik korlátozottak, mert statikusak, történelmietlenek, vagyis nem veszik figyelembe, vagy nem tudják figyelembe venni az időbeli változásokat.⁸ A problémát úgy próbáltuk áthidalni, hogy az 1989 és 2010 között sztenderdizált kérdőívünkkel készített országos lekérdezésünk adatait idősorba állítottuk, belőlük Codebookot szerkesztettünk, hogy így érzékeltessük a transzformáció folyamatát, és képet alkothassunk a változások irányáról, jellegéről.⁹ E sorok írója által vezetett két évtizedes kutatássorozat adataiból készült Codebookok egyedülálló lehetőséget kínálnak arra, hogy elemezzük, hogyan élték meg az emberek a politikai demokratizálódást és a gazdasági privatizálódás folyamatát, milyen hatással volt mindez politikai kultúrájuk alakulására.¹⁰ Választ adjunk arra a kérdésre, hogy milyen civil társadalom és milyen politikai kultúra alakult ki nálunk az elmúlt hat évtized változásai során?

Megítélésünk szerint a politikai elit és a civil társadalom egymáshoz való erőviszonya határozta meg a magyar demokratizálás karakterét, „paktumos” jellegét és „csendes forradalmiságát”. Alapvetően a politikai elit és a civil társadalom viszonya határozta meg az átmenet jellegét és karakterét. A négy évtizede működő monolit politikai struktúra lebontásában és a demokrácia új intézményeinek kiépítésében, a keretek, a szabályok diktálásában a politikai osztály régi és új elitcsoportjai játszották a főszerepet, viszont az átmenet ritmusát, sebességét a civil társadalom adta, a maga újraéledésével és erősödésével.¹¹

**...a politikai osztály
elitesedik, kasztosodik,
és kontroll nélkülivé válik,
azt csinál, amit akar...**

Alábbi tanulmányunkban először azt nézzük meg, hogyan alakult a civil társadalom sorsa az egyes kormányzatok alatt, majd azt, hogy milyen tényezők segítették vagy akadályozták a demokratikus rendszer fő pilléreinek erősítését, melyre a polgári kultúra épülhet? Egyáltalán a magyar társadalom nevezhető-e polgári kultúrájúnak, vagy megrekedt az alávetett kultúra szintjén?

A KORMÁNYOK HATÁSA A CIVIL TÁRSADALOMRA (1949–2010)

A diktatúra két korszakának hatása a civil társadalomra (1949–1989)

A civil társadalom történeti változásai alapján leírható a polgárok politikai kultúrája. A továbbiakban azt nézzük meg, hogy az egyes kormányok tevékenysége – vagyis a négy évtizedes diktatúra és két évtizedes demokrácia (1948–2010) – milyen hatással volt a civil társadalom hat évtizedes fejlődésére.

1949-ben a hazánkat megszálló szovjetek ráerőltettek az országra egy sztálini típusú kommunista diktatórikus alkotmányt, mely kisebb módosításokkal 1989 őszéig érvényben volt.¹² Az 1948-tól kiteljesedő Rákosi-diktatúra széttörte a civil társadalom struktúráját azzal, hogy betiltotta a civil szervezeteket – az alapítványokat, egyesületeket, társaságokat, a köröket. Felfüggesztette a demokratikus jogokat – köztük a gyülekezési, a szólás- és a sajtószabadságot –, a hatalmi ágakat pedig egyetlen centrum, a kommunista állampárt ellenőrzése alá vonta. 1949 óta kötelező volt a választásokon való részvétel, ahol csak a pártállam embereire lehetett szavazni. A félelem hatására a hivatalos eredmények szerint mindig a választók 99%-a ment el szavazni, akik pedig szavaztak, azoknak 99,9%-a a pártállam jelöltjét támogatta az országgyűlési választásokon és a vele egy napon rendezett önkormányzati választásokon is.¹³

A két diktatúra – a Rákosi-rendszer és a Kádár-rendszer – egyaránt tudatosan rombolta a civil társadalmat, hiszen számára már a létezése is kihívást, fenyegetést jelentett. A diktatúrák intézkedéseikkel mindent megtettek, hogy felszámolják a civilek autonómiáját, megtörjék ellenállásukat, aktivitásukat, és maguk alá gyűrjék az atomizált, kiszolgáltatott embereket. Ha valami különbséget találunk a két politikus nevével fémjelzett két rendszer között, akkor az talán csak a rombolás mélysége lehetett. A diktatúra második korszakában, a Kádár-korszakban a rom-

bolás nem volt olyan totális és mélyreható, mint a Rákosi-korszakban, melyben szinte az alapokig szétzúzták a civilek minden szerveződését, működésüket, vezetőiket és gondolataikat tiltották és irtották.¹⁴

Az 1956-os forradalom és szabadságharc leverését soha nem látott terror követte, mely főleg a társadalom aktív, kritikai és demokratikus erői ellen irányult. 56-nak egyik fontos üzenete volt a hatalom felé, hogy Magyarországon oly erősek a demokratikus hagyományok, hogy represszióval nem lehet tartósan és hatékonyan kormányozni. Ugyanakkor a represszió megfélemlítette a civil társadalmat, melynek következtében a konfrontációs életstratégiák helyett a „túlélésre” törekvő életstratégiák kerültek előtérbe. Ez utóbbi atomizálta a társadalmat, vagyis a közszférától való eltávolodást, és a privát szférába való visszavonulást okozott, a részvétel helyett a távolmaradást erősítette. Találónak tűnik az egypártrendszer idején a magyar civil társadalom attitűdjére a Polányi által használt „védekező civil társadalom” kifejezés.¹⁵ Kádár lényegében ugyanazt folytatta 1956 után, mint elődjei, először durvább erőszakkal, majd kifinomodottabb módszerekkel. Még a 70-es és 80-as évek gulyáskommunizmusában is („fogyasztói társadalmában”) suhogtak a gumibotok, erős volt a megfélemlítés, még ha nem is kapott olyan nyilvánosságot, mint korábban. A civileket tehát egyrészt erőszakkal megfélemlítették, másrészt különböző ígéretekkel lecsendesítették, a szervezett közösségeket szétverték, az embereket atomizálták, a civil szervezeteket betiltották. Következmény, hogy a civil társadalom szervezetileg is, szerepében is „csonkává” vált, alig volt értékközvetítő szerepe, és lényegében érdekképviselet nélkül maradt, szinte csak a bélyeggyűjtőkre és a kisállattenyésztőkre koncentrált, s kimaradt a rendszerváltozás teljes folyamatából.

Az 1989-ben elfogadott ideiglenes alkotmányt az 1990-ben megválasztott többpárti parlament további demokráciát garantáló részekkel egészítette ki. Az 1989–90-es rendszerváltozást a magyar politikai osztály tárgyalásokkal, az elitcsoportok alkuinak sorozatával és megegyezésével vitte végig, tömegtámogatás nélkül.¹⁶

A politikai átmenet kormányainak hatása a civil társadalomra (1990–1998)

Már 1988-ban és 1989-ben is egyértelmű volt, hogy a magyar társadalom döntő többsége nem vesz részt a politikai folyamatok alakításában, passzív, kivár, vagy mert maga is félt, vagy mert a történelem, családja,

baráti köre erre a magatartásra szocializálta őt. Okként elég említenünk az 50-es évek kommunista terrorját, vagy az 1956 utáni megtorlásokat, a 60-as évek erőszakos, kínzásokkal teli téészesítéseit. A négy évtizedes diktatúra megtorlásainak félelmetes emléke szinte zsigeri szinten beégett a családok emlékezetébe, a szocializáció egészen a rendszerváltozásig megőrizte. Az emberek atomizálódtak, döntő többségük távol maradt a közélet minden területétől, így a helyi és országos politikától is.¹⁷

1988 őszétől egymás után alakultak a pártcsírák, a pártképződmények és a későbbi politikai pártok. 1989 nyarán a legnagyobb ellenzéki pártok kiválasztott képviselői a nyilvánosságot kizárva, a Parlament egyik termében leültek a négy évtizede uralkodó pártállam képviselőivel (MSZMP), hogy tárgyaljanak a hatalommegosztás módjáról és menetéről. A zárt ajtók mögötti tárgyalásokon a régi és az új elit megegyezett, és kitűzték az új választások időpontját is. Szűk elitcsoportok egyezkedése révén – civil kontroll nélkül – választódtak ki a partnerek, a „kiváltságos pártok”, akik egymás között maguk alakították a demokrácia alapszabályait, választási rendszerét, intézményi kereteit, köztük az ideiglenes alkotmányt. A politikai egyezkedési folyamat azonban féloldalasra sikeredett, mert kimaradt belőle maga a nép. A „csonka társadalomban”, ahol hiányoztak a szervezett civil erők, az erőviszonyok következtében egy „csonka rendszerváltozás” zajlott le, így a politika világában a folyamatosság következtében a régi politikai erők erősebb pozíciókat tartottak meg, mint amit a változás, a megújulás erői. A demokratikus átmenet tehát egy sajátos elitváltás keretében ment végbe, a hatalmon lévő pártállami elit nagy része már szinte menekült a hatalomból, mert cserébe megadatott számára a hatalomkonverzáció, vagyis hogy – a spontán privatizáció révén – politikai hatalmát gazdasági hatalommá válthassa át. Új pozíciójából is támogatta a hatalmat, s néhány év múlva közülük is többen visszatértek. Nem volt tehát érdeke, hogy a még befolyása alatt álló több százezer párttagot, vagy a felfegyverzett Munkásőrséget mindinkább erodáló politikai hatalma védelmében mozgósítsa. Ugyanakkor az éppen csak formálódó, „bimbózó” ellenzék mögött csak szűk értelmiségi csoportok álltak, a születő új pártoknak ismertség hiányában gyakorlatilag nem volt társadalmi elismertsége, hiányzott mögüle a tömegek támogatása. A pártállami elitnek és az ellenzéki elitnek is egyaránt az volt az érdeke, hogy – a kiszámíthatatlan civil társadalmat kikapcsolva – mielőbb egyezzenek meg egymással, s ezzel nemcsak meggyorsítják a hatalmi váltást,

de megőrzi annak békés jellegét is, ami egyben társadalmi energiatakarékosságot is jelent.¹⁸ Hátránya viszont, hogy az elitcsoportok hajlamosakká váltak összezární és zárt politikai osztályt képezni, ami a civil erők számára korlátozza vagy megakadályozza a nyomásgyakorlást, a transzparenciát, a döntéshozó politikusok ellenőrzését. Mindez pedig a demokratizálódás ellen hatott, tág teret nyújtott a korrupciónak, az elitesedésnek és az oligarchizálódásnak.¹⁹

A tömegek pedig mélyen hallgattak, és nagyon is bizonytalan volt, hogy egy konfliktus esetén milyen irányba mozdulnának, kihez csatlakoznának. De miért maradt ki belőle a civil társadalom? A civilek szervezetlensége miatti sajátos érdektelenség következtében elmaradt a civil társadalom és a politikai osztály közötti nagy társadalmi kiegyezés is. A demokratikus átmenet során senki sem kérdezte meg a népet, hogy milyen demokráciát akar, mi a véleménye az új demokratikus rendszerről, a privatizációról, az ideiglenes alkotmányról, arról, hogy milyet akar, elfogadja-e, megszavazza-e? A diktatúra alatt a magyar civil társadalom – Tocqueville szavaival – „paternalista” civil társadalommá vált, a hatalom erőszakkal és szocializációval infantilizálta a civil társadalmat, és kényszerítette egy olyan paternalista viselkedésre, melynek lényege az volt, hogy az embereknek le kellett mondaniuk az állampárt javára a közügyekbe való beleszólásról, részvételről, cserébe pedig az állam (a kormány) gondoskodott az ő szociális jólétükről.²⁰ Az érdekeket nem képviselték, hanem azt a hatalom beszámította. Az embereknek nem volt más választásuk, vagy beálltak a sorba, vagy szellemileg és fizikailag marginalizálódtak. Ez az állami paternalizmus a 80-as évek közepéig tartott, az állam igyekezett a terheket folyamatosan áttenni az emberek vállára, miközben az emberek még a rendszerváltozás után is sokáig megőrizték az állami paternalizmus iránti erős igényüket. 1989-ben a válaszadók 51%-a egyetértett azzal az állítással, hogy „Jobb, ha az ember nem politizál, mert előbb-utóbb megüti a bokáját!” 62%-uk pedig úgy vélte, hogy „Amíg a dolgok jól mennek az országban, addig mindegy, hogy ki van hatalmon!”; 64%-uk pedig egyetértett azzal, hogy „A politikusok csak örülnek, ha az emberek nem szólnak bele a dolgaikba.”²¹

Magyar viszonylatban azt mondhatjuk, hogy az átmenetben valóban szerepet játszott a magyarok politikai kultúrája, de olyan értelemben, hogy a gyenge civil társadalom sokkal nagyobb teret engedett a poli-

tikai osztálynak (ha úgy tetszik, az új politikai elitnek), mint ami egy demokratikus rendszer építése során kívánatos lett volna. Az elitek közti sajátos tranzakcióknak ugyanis több olyan velejáráó káros hozadéka volt, mely csak később vált nyilvánvalóvá. Ezek egyike az, hogy a megállapodás a régi politikai elit számára arra is garanciát jelentett,

**...az egypártrendszerben
elkövetett bűnökért felelős
politikusok elkerülhették
a felelősségre vonást.**

tett, hogy az egypártrendszerben elkövetett bűnökért felelős politikusok elkerülhették a felelősségre vonást. Ezt leginkább úgy magyarázták Antall József miniszterelnök után, hogy „mivel nem tetszettek forradalmat csinálni, így boszorkányüldözés

sem lesz!” Csakhogy ez az állítás kétélű fegyver volt, mert a folytonosság szellemében nemcsak a régi elitet vette védelmébe, de megágyazott az új elit védelmének is. Ha úgy tetszik, jogilag előkészítette a terepet és a légkört az új politikai elit kelleténél sokkal nagyobb védettségének is. A pártok megválasztott politikusai mindent megtettek, hogy maguk is védetté váljanak, hogy minél többet átmentsenek az egykori pártállami nómenklatúra védettségéből és kiváltságaiból. Ez azt jelentette, hogy tagjai politikusi, kormányzati tettei után nem vonhatók jogilag felelősségre. Tették a politikusok mindezt magukat törvényekkel körbe-bástyázva az új demokráciában, az „egyenlőtlen egyenlőség” nevében. Példaként elég itt utalni a képviselők túl széles körű mentelmi jogaira, a politikusok hosszú távra titkosított ügyeire, de leginkább az ország vagyonának, hitelének és a Magyar Nemzeti Bank aranykészletének elpazarlására – felelősök nélkül.²²

Az 1989-es magyar kiegyezés valójában a magyar eliticsoportok közötti sajátos tranzakció volt, pozíciócserével együtt járó kölcsönös elismerés, megerősítés. Ennek során egyik oldalról az 1956 óta jogszerűtlenül (legalitás nélkül), azaz szabad választások nélkül uralkodó régi elit hatalmát az új pártpolitikai elit utólag legalizálta, vagyis elismerte, jogszerűvé tette azzal, hogy leült vele tárgyalni. Cserébe pedig a régi elit a maga részéről specifikus legitimációt, elismertséget adott az új elitnek azzal, hogy ővele ült le tárgyalni, s így elfogadta hatalmi partnerének. A kölcsönös haszonra épülő tranzakció lényege tehát így foglalható össze: „demokratikus legalitást demokratikus legitimációért”.²³ Közép-Európa

legtöbb országában az 1989-es demokratizálódási folyamatokat általában tömegmegmozdulások, sztrájkok, tüntetések, sőt olykor fegyverroportások is kísérték. Magyarországon a rendszerváltozás az 1980-as évek végétől a pártállami elit és az alakuló új politikai elit szűk csoportjai között paktumjátékok sorozatával ment végbe, ami nem a pártok és a tömegek kapcsolatát erősítette, hanem egyre zártabbá tette a pártok által összefogott politikusi osztályt. Az új politikai elitcsoportok is viszonylag hamar – a mozgalom erősítése helyett – az elittechnikák alkalmazásaival próbálták a hatalom működését koordinálni, s így annak hasznát megszteni. Itt zajlott le a térség legcsendesebb rendszerváltozása, ahogy akkoriban mondtuk: „még egy ablaküveg sem tört ki”. A magyar demokratizálódást a politikai elitcsoportok vezényelték le, ezért nevezhetjük: „tárgyalásos forradalomnak”, „csendes forradalomnak”, „melankolikus forradalomnak”.²⁴ 1990-ben a kétharmados törvényeket azért sem kísérte a közvélemény részéről általános ováció (vagy nem is tudtak róla, vagy nem érdekelte őket), mert azok elfogadása lényegében az elitcsoportok zártkörű megegyezésének terméke volt, az emberek véleményére senki sem volt kíváncsi. Lényegében a korábbi elitista politikának volt ez a folytatása, amit a „csonka társadalom” gyenge civil erői képtelenek voltak számon kérni a politikusoktól, nemhogy ellensúlyozni vagy vele szemben ellenállni.²⁵

Az *Antall-kormány* munkájának egyik nagy történelmi léptékű hozadéka volt a szabadság intézményesítése, jogi keretekkel való körbebástyázása. A civil társadalom szerveződése előtt megszűntek a jogi akadályok, ami nagy lendületet adott az alapításokhoz és szerveződésekhez. A gomba módra szaporodó szervezeteknek azonban szembe kellett nézniük az addig nem tapasztalt drágulással és munkanélküliséggel. Nőtt a szegényedés, hiányoztak a nagy állami pénzelosztó központok, ahová a civilek is pályázhattak volna, s a kormány vagy csak lassan szervezte őket, vagy erre nem is volt megoldása. Az 1990-es évek elején az emberek képét még a régi tapasztalatok emléke dominálta, és az autoriter rendszerbeli élményeikhez képest érezték úgy, hogy nagyobb a demokratikus rendszerben az esélyük. 1992–93-tól azonban megtorpan a kiszolgáltatottság csökkenésének aránya, 1993 és 1998 között ugyanis a privatizációs folyamatok nagyon meglendültek, aminek következtében emberek tömegeinek ingott meg az egzisztenciális biztonsága.²⁶

A *Horn-kormány* tudatosan és szervezett formában kereste a megol-

dást a civil szervezetek pénzzel való föltöltésére. Az egyik legjelentősebb jogi intézkedésük az volt, hogy lehetővé tették, hogy a személyi jövedelemadóból részesülhessenek a civil szervezetek. A kezdeményezés olyan sikeres volt, hogy később nemzetközileg is követőkre talált.²⁷ Ám a Horn-kormány egyfelől sokterápiával válságot kezelt (Bokros-csomag), és ezzel egy időben történelmi jelentőségű privatizációt hajtott végre. A gazdasági és politikai átalakulás figyelemre méltónak tekinthető, mégis úgy véljük, hogy a radikális piacbarát gazdasági reformok hatására az emberek elbizonytalanodtak, és egyre kiszolgáltatottabbnak érezték magukat. A megszorító intézkedések a civil társadalmat legyengítették, az aktív részvételen alapuló polgári kultúra fejlődését pedig rövid vagy középtávon visszavetették. Üzemek tömegeit zárták be, építették le, hirtelen megnőtt a munkanélküliség, a piaci kiszolgáltatottság érzése, miközben az érdek-képviselői szervek gyengének, tehetetlennek minősültek. A folyamat kemény konfliktusokat generált. Két különböző logika ütközött: a demokratizálódás a társadalmi igazságosságot erősítette, az állami vagyon kevesek kezébe privatizálása viszont gyorsuló társadalmi polarizálódást, kevesek igazságtalannak tűnő gazdagodását eredményezte. A kormány ellenséges viselkedése a munkavállalói szervezetekkel szemben megakadályozta, hogy akár a munkavállalói, akár a munkaadói szervezetek korlátozzák őt a gazdasági döntéshozatalban, a munkaügyi szervezetek pedig nem tudták megakadályozni a kormányt későbbi jogi korlátozások bevezetésében, aminek következtében a szak-szervezetek tagsága drasztikusan csökkent.

Stabil elitdemokrácia társadalmi kontroll nélkül (1998–2010)

Az első Orbán-kormány nem akadályozta a civileket tevékenységükben, de nem is volt olyan programja, mellyel kifejezetten a civil társadalmat támogatta volna. Országos és helyi szintű politikusai inkább tartottak a civilektől, mintsem az együttműködést keresték volna velük. A kormányzó párt azonban a választási kampányban már nagy erővel fordult a civilek felé. Az 1998 és 2002 közötti Orbán-kormányról sem mondhatjuk el, hogy tudatos, célirányos politikát folytatott volna a civil társadalom erősítésére, mert a magyar politikai osztályra kollektívan igaz volt, hogy tartott a civilkontroll mindennemű megjelenésétől, ami korlátozta vagy ellenőrizte volna a kormányzati hatalmát. Ezt az állításunkat a demok-

rácia első húsz évére mindvégig általánosan érvényesnek tartjuk (1. és 2. táblázat).

1. táblázat: Az egyes kormányok (K) viszonya a civil társadalom (ct.) szerveződéséhez Magyarországon (1948–2010)

Rend- szerek	Kormányok	K intézkedései	K viszonya a ct.-hez	K döntéseivel a ct.-t
Diktatórikus rendszerek 1948–1989	Rákosi-korszak 1948–1956	Civil szervezetek betiltása, vezetők üldözése	Maga alá vetette, dominálta	Szétzúzta
	Kádár-korszak 1956–1989	Szervezetalapítás tiltása, akadályozása	Maga alá vetette, dominálta	Rombolta
Átmenetek 1990–1998	Antall-kormány, demokratikus átmenet 1990–1994	Gyülekezési és szervezkedési jog kiterjesztése	Főszabadította, de a pártok átpoli- tizálták	Engedte az építkezést
	Horn-kormány, posztkommunista, 1994–1998	1%-os adótámo- gatás és magáno- sítás	Főszabadította, de átpolitizálta	Egyszerre segí- tette és nehezi- tette
Demokratikus rendszerek 1998–2010	Orbán-kormány, polgári 1998–2002	Támogatási és a szervezkedési jog kiterjesztése	Támogatott, tűrt és távolságot tartott	Építette
	Medgyessy-kor- mány 2002–2004	Szelektív támo- gatás	Támogatott, tűrt és tiltott is	Szelektíven segítette és neheztette
	Gyurcsány–Baj- nai-kormány 2004–2010	Támogatása szelektív, tiltott és büntetett	Átpolitizálási kísér- letek, tiltott, támogatott és tűrt	Harcolt ellene, ami részben aktivizálta és radikalizálta

Forrás: Saját kompozíció.

A 2002 és 2010 közötti szociálliberális kormányok a kezdeti tolerancia után egyre inkább szelektíven, politikai alapon támogatták a civileket, majd pedig a tűrés mellett megjelent a tiltás is a kritikai és proleszt szervezetekkel szemben.

A Medgyessy-kormány – melyet akkoriban bankárkormányként neveztek – osztogatott és fosztogatott, ennek és az ún. offshore cégeknek a

szponzorálása következtében kiürült az ország kasszája. A Medgyessy-kormány bizonyos értelemben segítette a civileket, de inkább szelektíven, politikai alapon.

Az első *Gyurcsány-kormány* ahogy megkezdte működését, máris a kampányra készült, erősen politikai alapon szelektálva támogatta a hozzá közel álló egyesületeket, köröket, alapítványokat, a központi támogatásból pedig kiszorította a politikailag tőle távol állókat. A második Gyurcsány-kormány viszont a tőle távolabb állókat már nemcsak tűrte vagy tiltotta, hanem gyakran adminisztratív módon büntette is, aminek következtében gyakran aktivizálta őket, sőt ellenállásra kényszerítette. Az őszödi beszéd nyilvánosságra kerülése jelentette a kezdetét a civilek politikai aktivizálódásának. Megítélésem szerint ezzel a politikai jelzéssel indult el – politikai értelemben – a civil társadalom reneszánsza.²⁸ Nem véletlen, hogy ekkor alakultak a fórum jellegű ellenzéki szerveződések, szövetségek. A különböző szervezetek közös platformra kerültek, összefogtak Gyurcsány ellen, politikailag aktivizálódtak, petícióztak, és egyre hangosabban tüntettek. A Bajnai-kormány ideje már inkább a választási kampányra való felkészüléssel telt el.

A *Bajnai-kormány* is lényegében azt a vonulatot vitte tovább, amit a Gyurcsány-kormány, csak sokkal több gazdasági megszorítással.

A kialakult régi-új politikai osztály létrehozta a sajátos „posztkommunista nómenklatúrát”, a „felelősök felelőtlenségének” rendszerét, egy olyan zárt rendszert, melyben a politikusokat senki sem ellenőrizte, s lényegében azt csináltak, amit csak akartak. A társadalomtól elszakadt politikusi osztály kiváltságai sokban hasonlítottak a régi nómenklatúra kiváltságaihoz. Ennek országrontó hatása akkor egyértelművé vált. A politikai osztály saját magának önvédelmi jogszabályokat alkotott, így gyakorlatilag elkerülhette a felelősségre vonást. A kormányzó politikusok hatalma nemcsak kontroll nélkülivé vált, de „privatizációs tevékenységük” – az erőszakosságok és a titkosítások révén – sokszor már a gazdaság és a jog szűrőzónájába süllyedt.²⁹ Két évtized folyamán az emberek egyre növekvő arányban érezték úgy, hogy a rendszer zártabbá vált.

2. táblázat: A civil társadalom (ct.) változása az egyes kormányok idején (1948–2010)

Rend- szerek	Kormányok	Ct. viselkedése	Ct. állapota	Ct. hálózata	Ct. jellege
Diktatúrák	Rákosi-korszak	Túlélésre törekvés	Rettegő ct.	Darabjaira esett	Csonka ct.
	Kádár-korszak	Elviselésre törekvés	Védekező ct.	Atomizáló-dott, szervezetlen „körök kora”	Csonka ct.
Átmenetek 1990–1998	Antall-kormány, demokratikus átmenet 1990–1994	Óvatos lépések, a ct. erősödése	Erősödés, szervezeti növekedés	Erősödő horizontális	Regenerálódó ct. és pártfüggő
	Horn-kormány, posztkommunista kormány 1994–1998	Kivárási és szervezkedés	Egyszerre bizalom és bizalmatlanság	Horizontális és vertikális szervezetek erősödése	Regenerálódó és pártfüggő ct.
Demokráciák 1998–2010	Orbán-kormány, polgári stabilizálódás 1998–2002	Szervezkedés	Erősödő ct., bizalom és bizalmatlanság	Horizontális szervezetek erősödése	Pártfüggő és függetlenedő ct.
	Medgyessy-kormány, posztkommunista visszatérés 2002–2004	Szervezkedés, aktivizálódás	Bizalmatlanság, félelem, harag	Horizontális integrálódások	Pártfüggő és függetlenedő ct.
	Gyurcsány-Bajnai-kormány, Őszöd 2004–2010	Aktivizálódás, ellenállás: a ct. kezdődő reneszánsza	Félelem, harag, agresszió	Integrálódások, horizontális összefogások	Pártfüggő és függetlenedő ct.

Forrás: Saját kompozíció.

Figyelembe véve az eddigi tapasztalatokat, úgy tűnik, hogy nem a hatalom, a kormányok fogják belátni a civil társadalom szerepének fontosságát, hanem a civilek fogják bizonyítani a hatalomnak, hogy egy jól működő demokráciában a civilek mindig partneri viszonyban kellene, hogy legyenek a mindenkori kormánnyal.

2009-ben már mindenki számára egyértelművé vált, hogy eljött az idő a civil szervezetek összefogására, az érdekérvényesítő tevékenységek összehangolására és a közös akciókra! Együtt erősebbek vagyunk! Így fogalmazódott meg a civil szervezetek vezetőiben, hogy „Fogjunk össze, és szervezzük magunkat!” Ebből született meg már 2008 végén a civil összefogás fontosságának gondolata, és kezdődtek el tárgyalások magánlakásokon, sörözőkben, kávéházi találkozókon, vitaesteken, melyek végül 2009 tavaszára elvezettek a nagyobb szervezetek többszintű párbeszédéhez, majd a Gyurcsány-kormány elleni széles front, a Civil Összefogás Fórum (CÖF) megalakulásához. Az ország legnagyobb civil koordinációja, a CÖF 2010 tavaszára már 1200 civil tagszervezetet fogott össze, s a választási kampányban is jelentős politikai aktivitást fejtett ki a szocialista kormány leváltásáért.³⁰ 2011-ben és 2012-ben megalakultak a baloldali orientációjú civil szervezetek is, melyek maguk is integratív erővel bírtak (Milla, Négy K, Hahá stb.).

A CIVIL TÁRSADALOM KULTÚRÁJA ÉS VISELKEDÉSE (1948–1989)

A diktatúra magatartás-torzító hatása

Milyen magatartásformák alakulhatnak ki egy diktatúrában, amire mint formálandó pillérre a demokrácia is építhet? Három olyan magatartásformát emelünk ki, melyek általánosan megtalálhatók voltak a négy évtizedes tekintélyuralmi rendszerekben:

1. az „apatikus-apolitikus” magatartás;
2. a „vakhittel bíró” magatartás;
3. a „rettegő” magatartás.

Az „apatikus-apolitikus” zárványmagatartást alapvetően a közöny és a fásultság jellemzi, az, hogy igyekszik magát távol tartani mindentől, ami érintkezik a politika világával. Szigetként próbálja magát vagy személyi integritását menteni, s inkább a magánéletbe vonul vissza. A diktatúra számára ennek a típusnak az az előnye, hogy legalább nem fejt ki el-

lenállást, nem kritizál, nem lázít, legalábbis nyilvánosan nem teszi. De hátránya, hogy maga is egészében egy passzív aktus, egy neutralitás, aki így nem tartalmazza a hatalom számára fontos „feltétel nélküli követni készség” mozzanatát.

A „vakhitű” alávetett magatartás forrása az, hogy a személy nem lát más alternatívát, csak azt az egyet, amit ő megél. Ami van, azt eleve adottnak feltételezi, természetesnek fogja fel, megszereti, sőt egyenesen beleszeret. Ilyen érzés lehetett az 50-es években a Sztálin vagy Rákosi Mátyás iránti rajongás, vagy napjainkban az észak-koreai vezetők iránti extázisos, örjöngő és önkívületében síró alattvaló.

A „rettegő” alávetett magatartású szintén tartalmazza a feltétlen követni készség mozzanatát. Őt a terror által kiváltott félelem mozgatja, ami szintén minden intézményesített diktatúra része. A diktatúra ez utóbbi kettőt tartja kívánatosnak, csak a puhább verzió tűri meg az első. Olyannyira igaz ez, hogy a totális diktatúrák nem is engedik az első változatot. Emlékezzünk csak a Rákosi-korszak mondására: „Aki nincs velünk, az ellenünk van!”, amihez képest oldódást jelentett a késő Kádár-korszak: „Aki nincs ellenünk, az velünk van!”.

Kérdés az, hogy napjaink demokráciájában miből nőhet ki a bizalom, mint fő pillér: a csendes túlélésből vagy a feltétlen követni készségből? A válaszunkat nem alapozhatjuk empirikus adatokra, csak szubjektív tapasztalatokon alapuló sok bizonytalanságot tartalmazó valószínűsítésekre. Feltételezzük, hogy az „apolitikusok” egy része aktivizálódik, hiszen a szabadság birodalmában meg tudná tartani önmaga identitását és integritását akkor is, ha mégis politizálna. A hatalom által gerjesztett félelemnek a demokráciában meg kell szűnnie. A „rettegő” is lényegében hasonló dilemmák előtt áll. Félelme a rendszerváltozás és átalakítás idején ugyan még sokáig fennmaradhat, de ideális helyzetben a stabil demokráciában nincs helye a félelemnek. A rettegőnek nem kell rettegnie, választhat, hogy politizál-e, vagy sem, aktivizálódik-e, vagy sem. Ha csömöre van az évtizedes kényszerpolitizálástól, akkor egy időre biztosan kivonul, nem politizál, sőt nem is szavaz, ha viszont a pártok valamelyike képes felébreszteni az érdeklődését (pl. egy vonzó

**...legalább nem fejt ki
ellenállást, nem kritizál,
nem lázít...**

céllal), akkor elindulhat egyfajta bizalomépülés benne a politika világa iránt. De ennek fordítottja is igaz, ha nincsen megfelelő pártkínálat, nincs olyan erő, mely a politikához vagy annak szereplőihez vonzaná, továbbra is bizalmatlan marad. Ez esetben a szabadság nem a választás szabadságát jelenti számára, azt, hogy végre szabad nem szavaznia. A „vakhitű” által eddig vakon követett monopolisztikus rendszer mindeztől megszűnik (pártostól, vezérestől, eszméstől), és hirtelen alternatívákat lát maga előtt. Ha tudja őket értelmezni, és valamelyik iránt affinitása nyilvánul meg, akkor ő lesz az, aki a későbbiekben is erős pártkötődéssel bír, vagy keresi a nagy vezért, akiben megbízhat. Nagy valószínűséggel megőrzi választói aktivitását, és elmegy mindig szavazni, hiszen ezt az eljárást kötelező jelleggel interiorizálta. Csak kisebb részük vonul ki illúzióvesztetten a politikából mint választópolgár. Számokat és arányokat felelőtlenség lenne mondani.

Íme tömegszinten azok a pillérek, melyeket az új demokráciák kormányai a régi rendszerből örökölték, és amelyekre a rendszerváltozás óta építkezni kellene: képlékenyek és felettébb kiszámíthatatlanok.

Rejtőzködő vélemények

A diktatúra a sajtó- és gyülekezési szabadság tiltásával lehetetlenné tette a civil erők szerveződését, az érdekszervezetek és pártok alakítását, a nem hivatalos politikai csatornákon kívüli közéleti tevékenységet, és így mindenféle érdek-képviselési vagy tiltakozó akciót is. A civil társadalom politikai tagoltsága szabad közélet hiányában gyakorlatilag „rejtve maradt” („covert public opinion”). Emellett a több mint négy évtizedes diktatúra idején tiltották a politika szféráját érintő közvélemény-kutatások végzését is, más jellegű kutatásokba időnként sikerült becsempészni egy-egy közéleti kérdést. Ne feledkezzünk el a válaszolók félelméről sem, melyek mindvégig erősek voltak, hiszen az évtizedes tiltások miatt a nyolcvanas években sokan nem mertek véleményt nyilvánítani. A korabeli kérdőíves válaszok ezért sok bizonytalanságot, „nincs válasz”-t vagy „nem tudom”-ot tartalmaztak, vagy a válaszadók feltétlenül egyetértettek abban, amit a rendszer elvárt tőlük. Ezeket a tényezőket számításba kell vennünk, amikor a diktatúra idején végzett kutatások adatait elemezzük.

Hankiss Elemérék 1977-es értékutatásának egyik fő következtetése

az volt, hogy akik elégedettek az életükkel, a maguk sikerességét és boldogságát saját személyiségüknek tulajdonították, viszont az elégedetlen emberek kudarcuk okát inkább az őket körülvevő külső körülményekben, a társadalmi környezet korlátjaiban látták.³¹ 1985-ben a Lázár Guy és Bruszt László vezette életvilág-kutatások szerint a magyaroknak a többi országhoz képest nagyon elégedett önképük volt. Úgy érezték, hogy a kommunista régió összes országa közül „ők élnek a legjobban”, náluk a legnagyobb „az emberek közötti egyenlőség”, és „ők szólhatnak bele leginkább a közügyekbe”, tehát a körülményekhez képest az ő barakkjuk a legvidámabb.³²

Közép-Európában Magyarországon készült az első kifejezetten többpártrendszeres politikai közvélemény-kutatás 1989 tavaszán e sorok írója és kollégája, Bruszt László vezetésével, és 1989 és 2010 között évente vagy kétevente lekérdeztük. Az így kapott 12 országos adatfelvétel eredményeit idősorba állítottuk, és Codebookba szerkesztettük.³³ Válaszolhatunk arra az alapkérdésre, mennyiben változott maga a civil társadalom, és hogyan élte meg a rendszerváltozás folyamatát, főleg a demokratizálódás és a privatizációs folyamat összefüggésében? Mit mondanak az első empirikus vizsgálatok adatai a két korszak határán álló civil társadalomról?

A korszakok értékelése

Az emberek múltbeli tapasztalataik alapján építették föl jövőbeli elvárásaikat, és ehhez viszonyították a jelen megítélését. Az új politikai elitnek el kellett érnie, hogy az emberek számára ne a múlt, hanem a jelen legyen a kiindulópont, és a környező volt államszocialista országokhoz viszonyítsák magukat, melyek szintén piacgazdaságot és demokráciát építenek. 1989 tavaszán kérdőívünkkel az elmúlt 100 év politikai korszakairól kértük ki az emberek véleményét, hogy megítélésük szerint mikor éltek jobban. A Horthy, Rákosi és Kádár nevével fémjelzett korszakokat és „napjaink demokráciáját” értékelve azt láttuk, hogy az életszínvonal tekintetében az emberek döntő többsége a Kádár-korszak teljesítményét tekinti a legjobbnak, még két évtizeddel a rendszerváltozás után is. Miközben a folyamatosan gazdasági válságokkal küszködő demokratikus korszakunk leértékelődött, a két háború időszaka, a Horthy-korszak felértékelődött, és 2010-ben a második helyre került. Itt elsősor-

ban nem arról van szó, hogy a (Gyurcsány-, Bajnai-) kormány tudatosan hirdeti a Horthy-rendszer felértékelődését, hanem rossz kormányzati teljesítményük idézi elő azt.

3. táblázat: A 20. századi korszakok megítélésének változása
(legrosszabb – legjobb; átlag 1–5; 1989–2010).
Kérdés: „Ön szerint mikor éltek jobban az emberek?”

	1989	2001	2010
1. Kádár-korszakban (1956–1989)	3.9721 (.9926)	4.0749 (1.0019)	3.6279 (1.1484)
2. Horthy-korszakban (1920–1944)	2.0321 (1.0813)	2.3322 (1.2091)	3.0427 (1.3045)
3. Napjaink demokráciájában (1989–2010)	3.3312 (1.0378)	3.3940 (1.1658)	2.7870 (1.3601)
4. Rákosi-korszakban (1948–1956)	1.8914 (.9637)	1.8630 (1.0309)	1.8106 (1.0508)

Forrás: Simon János: *A demokratikus politikai kultúra pillére Magyarországon – avagy közvélemény a magyar demokrácia 20 évéről*. Codebook, CEPoliti Kiadó, Budapest, 2013, 99–101. o.

A Kádár-korszakról a többségnek az a véleménye, hogy „hiányzott a szabadság” (70%) és „nagy volt az elnyomás” (61%), de „a magyar gazdaság fejlődött” (59%), és „majdnem minden magyar jobban élt” (63%).³⁴

Az állampolgár és a politika távolsága

A kérdésekre adott válaszok azt mutatják, hogy az emberek úgy élték meg a változásokat, hogy a demokratikus keretek növekedésével 1990 és 1999 között nem csökkent a politika és az állampolgárok közötti távolság, sőt sok vonatkozásban nőtt. A félelmek és a fenntartások viszonylag magas szinten fennmaradtak: 1990-ben 41%, 1999-ben 40% értett egyet azzal, hogy „Jobb, ha az ember nem politizál, mert előbbutóbb megüti a bokáját”. A rendszerváltás elején is és 1999-ben is 80%-uk mondta, hogy „A politikusokban soha sem szabad megbízni”; és változatlanul 80%-uk mondja, hogy „Csak baj esetén érdekli az embereket a politikusok véleménye”. Ugyanakkor egyértelműen nőtt azok aránya, akik a kilencvenes évek végén nagyobb távolságot láttak maguk és a

politika világa között, mint az évtized elején. 1990 és 1999 között 43%-ról 31%-ra csökkent azok aránya, akik szerint „Magyarországon mindenki beleszólhat az ország ügyeinek intézésébe”; 45%-ról 64%-ra nőtt azok aránya, akik szerint „Manapság csak az politizál, aki karriert akar csinálni”. 36%-ról 26%-ra csökkent azoké, akik szerint „A politikusok mindent megtesznek, hogy megismerjék az emberek véleményét”. A pártok sem hozták közelebb a politikát, sőt megítélésük is romlott 20 év alatt. 2010-ben csak 75% válaszolta azt, hogy „Fontos, hogy legyenek pártok a demokráciában”, 10 évvel korábban 94%-nak volt ez a véleménye.³⁵

1989-ben a válaszadók többsége úgy gondolta, hogy a politikai pártokon keresztül esélyt kapnak, hogy részt vegyenek a politizálásban, így ez a szám 2010-re a felére csökkent (46%). Ezzel egy időben folyamatosan növekszik azon válaszadók száma, akik úgy gondolják, hogy a pártok csak a vezetőik érdekeit szolgálják. 2010-ben ez az arány 61% volt. Az egyetlen kedvező változás a demokrácia szempontjából, hogy míg 1990-ben 55% mondta azt, hogy nem látja a különbséget a pártok között, addig 20 évvel később már csak 22%-uk.³⁶

Összességében azt mondhatjuk a pártokról, hogy sok funkciójuk mellett nem töltik be azt a szerepet, mellyel közelebb vihetnék a polgárokat a közülethez.

AZ ÚJ DEMOKRÁCIA TELJESÍTMÉNYE (1990–2010)

1990 és 2010 közötti két évtized idősoros adatai alapján tanulságos következtetéseket vonhatunk le. Mindenekelőtt azt, hogy a politika és a gazdaság világában lezajlott változások olyan impulzusokat küldtek a társadalom felé, mely sok vonatkozásban szembement a demokratizálódás elveivel és várt hatásaival. A demokrácia intézményileg kiépült, de mintha az intézmények ajtóin csak kevesek fértek volna be, mert azok folyamatosan záródtak az emberek többsége előtt.

A tömegek politikai kultúrájának (attitűdjeinek, orientációinak, értékeinek és magatartásának) alakulására adatelemzésünk során öt

**A demokrácia intézményileg
kiépült, de mintha az
intézmények ajtóin csak
kevesek fértek volna be...**

fontosabb megállapítást tehetünk. Az egyik, hogy értékrendszerre vonatkozik. Állampolgári elvárások közül négy területet néztünk meg közelebbről, ezek a következők: 1. Az értékek és az állam (kormány) magas szociális szerepvállalása iránti igény; 2. Korrupció és a rendszer zártsága; 3. A kiszolgáltatottság érzése; 4. A bizalomépítés problémája. A továbbiakban nézzük meg ezeket közelebbről!

Változatlan értékrendszer, paternalizmus és munkakeresés

Némileg meglepő, hogy az emberek értékrendszerének vonatkozásában két évtized alatt nem történt lényeges változás, ami azt az elméletet erősíti, hogy a szocializáció mechanizmusai hosszú távon hatnak, és sokkal nehezebben változnak, mint sokan gondolnák. 12 érték fontosságát elemezve az aggregát adatok szerint az értékolló némileg összezárult, mégis az emberek számára változatlanul az életvilág értékei a legfontosabbak (nyugalom, biztonság, munka, jólét), és a közélet irányába mutató értékek a legkevésbé fontosak (szervezetek alakítása, politikai részvétel).

A Kádár-korszakban is magas volt az állam erős szociális szerepvállalását igénylők aránya, a paternalizmus, amit akkor az alternatívánélküliséggel magyaráztunk. Az állami tulajdon lebontása és a magántulajdon erősítése azonban nem hozta magával az individuális felelősség erősödését, a mutatók itt is lényegében változatlanságról tanúskodnak. Arra a kérdésre, hogy „a kormánytól való erős függőség helyett az embereknek maguknak kellene gondoskodniuk magukról, vagy inkább a kormánynak kellene megtennie mindent, hogy megvédje az embereket a gazdasági nehézségektől”, 1991-ben a válaszolók 76%-a mondta, hogy a kormány kötelessége lenne megvédeni az embereket, 2001-ben 79%-a gondolta így, 2010-ben pedig 74%-ának volt ugyanez a véleménye. A rendszerváltás után 10 év elmúltával sem csökkent a kormányzati szerep iránti igény: pl. 1990-ben és 1999-ben is a válaszadók 97%-a mondta, hogy gondoskodnia kell a betegek egészségügyi ellátásáról.³⁷

A munka a magyarok létvilága számára mindig központi kérdés volt. A fontos kormányzati feladatok közül az „infláció csökkentése vagy a munkanélküliség csökkentése” alternatívában 1990-ben még csak a kisebbség választotta a munkanélküliség csökkentését, 45%-a, 1999-ben már 55%-a, és 2010-ben 83%-a.³⁸ Ez egyben azt is jelzi, hogy a munka-

nélküliség veszélye egyre keményebb megpróbáltatásokkal jár. Ha pedig elveszítenék a munkájukat, akkor 1990-ben még csak a válaszadók alig több mint fele mondta, hogy „nem” vagy csak „nagyon nehezen” találna munkát (53%), húsz év múlva viszont 64%-uk látta így.³⁹

Korrupció, érvényesülési gátak és a rendszer záródása

Az 1990-es 33%-ról 2001-ben 64%-ra, 2010-ben pedig 77%-ra emelkedett azok aránya, akik szerint a korrupció és a protekciózás az aktuális kormány alatt (Bajnai-kormány) nőtt. A munkaerőpiacon a növekvő feszültséget jelzi, hogy 1990-ben még megosztott volt a társadalom, hogy melyiket szeretné inkább elkerülni a két rossz közül, az inflációt szeretné csökkenteni, vagy inkább a munkanélküliséget (55–45% arányban). 1999-ben már 55%-a mondta az utóbbit, 2010-ben pedig több mint négyötödük, 83%.⁴⁰

2010-ben a válaszadók 81%-a mondta, hogy („nagyon”, „inkább”) „büszke vagyok hazámra”. Ennek ellenére húsz év alatt drámaian növekedett azok aránya, akik úgy érzik, itthon kevesebb az érvényesülési lehetőségük a nyugati országokhoz képest, ha „egy nyugati országban élnének, többre vitték volna” (1989-ben 55%, 1999-ben 66%, 2010-ben 76%). Harmadára csökkent azoké, akik úgy nyilatkoztak, hogy „ha feltétlenül választaniuk kéne, Magyarországot választanák hazájuknak” (1990: 72%, 1999: 55%, 2010: 35%).⁴¹

Mindezek hatására növekedett azok aránya, akik úgy érzik, hogy ki vannak zárva. Mindezek alapján az emberek többsége a demokratizálás folyamatát nem úgy élte meg, hogy a rendszer nyitottabbá vált volna, mint ahogy a legtöbb demokratikus átmenet résztvevői, hanem sokkal inkább úgy, hogy a folyamat végére a rendszer drámaian zárttá és ki-rekesztővé vált. 1989-ben még a polgárok kevesebb mint a fele (46%) ítélte meg úgy, hogy ami az országban történik, az egy kisebbség érdekeit szolgálja, 2001-ben 75%-uk, 2010-ben (a Bajnai-kormány idején) pedig már 87%-uk volt ezen a véleményen.⁴² Azt tapasztaljuk, hogy a két évtizedes rendszer-átalakítást (privatizáció és politikai pluralizáció) a nagy többség nem úgy élte meg, mint nyitottabbá (demokratikusabbá) válást, hanem mint zártabbá válást, elitizálódást, mely növelte a ki-rekesztettségét. Ennek egyik legfontosabb háttérváltozója és előidézője a politikai osztály gyenge kormányzati teljesítménye (4. táblázat).

4. táblázat: A rendszer zártabbá válásának érzése (1989–2010), %-ban

	1989	1990	1991	1992	1993	1999	2001	2002	2010
Néhány ember érdekében történik	46	56	57	70	69	57	75	76	87
Minden ember érdekében	54	44	43	30	31	43	25	24	13
N=	898	710	965	1183	1135	986	1367	1410	980

Forrás: Simon János: *A demokratikus politikai kultúra pillére Magyarországon – avagy közvélemény a magyar demokrácia 20 évéről*. Codebook, CEPoliti Kiadó, Budapest, 2013, 31–32. o.

Kiszolgáltatottság érzése

Az 1990-es évek elején a posztkommunista országokban végzett kutatásaink egyik legmegdöbbentőbb eredménye az volt, hogy milyen nagyarányú az emberek tehetetlenség- és kiszolgáltatottságérzése. Azok aránya, akik úgy érzik, hogy tehetnek az érdekeiket sértő intézkedés ellen valamit, országos szinten mindössze 5 és 18% között mozgott. A magyar mutatók közép- és kelet-európai összehasonlításban a magasabbak közé tartoznak, de ezek is csak megközelítették a „harmadik világ” országainak szintjét, és messze elmaradtak a „stabil demokráciák” 40–70%-os átlagaitól. A rendelkezésünkre álló adatok – az 1985-től 2010-ig készített 11 országos felmérés – legfontosabb tanulsága, hogy a magukat tehetetleneknek, országos szinten kiszolgáltatottnak érzők aránya mindig 80% fölött volt, sőt 1990-hez képest 2010-ben még némileg emelkedett is (82%-ról 84%-ra).⁴³

Bizalom, bizalmatlanság

A bizalom a diktatúrákban nem alakul ki, illetve ami ott kialakul, az torz vagy nagyon illékony, hiszen maga az intézményesített diktatúra nem bizalmat követel, mert annak kiváltóit nem tudja biztosítani, hanem feltétlen hűséget. A demokratizálódás egyik feladata lett volna a bizalom építése is, amiben a két évtized folyamatai nem mutattak komoly sikereket. Magyarországon nemzetközi összehasonlításban magas arányú a személyközi bizalom, vagyis az önbizalom, a családokba és a rokoni kapcsolatokba vetett bizalom, ezután következik az Istenbe, a kollégákba, a szomszédba és a honfitársakba vetett bizalom (5. táblázat).

A demokrácia pilléreit jelentő intézményekbe vetett bizalom a legalacsonyabb szintű, melynek magyarázata, hogy az emberek nem tudtak tartósan kapcsolódni a formalizált szervezetekhez, mert azok maguk is képlékenyek voltak, túlságosan gyakran változtak a jogszabályok, a formák és a mechanizmusok, továbbá a privatizáció és az eladósodási válság bizonytalanná tette a munkahelyeket. A legállandóbb egység a család volt és maradt, mely hazánkban a szocializáció során kiemelkedő szerepet játszott, ugyanakkor a 20. században rendkívül gyorsan devalválódtak a hatalom által preferált politikai ideológiák és az általuk létrehozott intézmények is, ezért sem alakult ki irántuk elégséges szintű bizalom. Az intézmények iránti komoly fenntartások és nagyfokú bizalmatlanságok nem segítik a polgárok közéletben való részvételét.

5. táblázat: A bizalom erősségének változása (az index 1–5, a 2010-es sorrend szerint). Kérdés: „Ön mennyiben bíz az alábbiakban?”

	Átlag		Változás
	1993	2010	1993–2010
1. Saját maga	3.5414	3.6697	.1283
2. Családja, rokonai	3.8258	3.5597	-.2661
3. Isten	2.7935	2.8372	.0437
4. Munkatársai	2.9851	2.6548	-.3303
5. Munkaadója	2.8422	2.5122	-.3300
6. Hadsereg	2.6780	2.4600	-.2180
7. Szomszédok	2.9107	2.4426	-.4681
8. Honfitársak	2.7004	2.3313	-.3691
9. Egyház	2.2504	2.2443	-.0061
10. Rendőrség	2.5747	2.0824	-.4923
11. Szakszervezetek	2.0142	1.9790	-.0352
12. Politikai pártok	1.8734	1.9246	.0512
13. Parlament	2.1270	1.8801	-.2469
14. Tömegtájékoztatás	2.3565	1.6437	-.7128
15. Kormány	2.2410	1.5250	-.7160

Forrás: Simon János: *A demokratikus politikai kultúra pillére Magyarországon – avagy közvélemény a magyar demokrácia 20 évéről*. Codebook, CEPoliti Kiadó, Budapest, 2013, 60–73. o.

ÖSSZEGEZVE

Tanulmányunkban a civil társadalom demokratikus politikai kultúrájának pilléreit elemeztük történelmi váltoásaiban és alapvetően tömegszinten készült közvélemény-kutatási adatokra támaszkodva. A civil társadalom karakterét és a polgárok politikai viselkedését történelmi váltoásaiban írtuk le a négy évtizedes diktatúra és a két évtizedes demokrácia idején.

A demokrácia teljesítményével általános az elégedetlenség, különösen az egyes kormányzati munkák tekintetében. Az emberek egyre kevesebben érzik, hogy a pártok teret engednek nekik a közügyekben való részvételhez, sőt azt tapasztalják, hogy a pártok elitesednek, zártabbá válnak, oligarchizálódnak és kasztosodnak. De a demokráciával való elégedetlenség nem azt jelenti, hogy az emberek diktatúrára vágnak, hanem egy igazi és mély kormányváltásra és kormányzati rendszerváltásra, ami a demokráciát erősíti a hosszúra nyúlt posztkommunista korszak után. „Több”, „jobb” demokráciát akarnak.

Az idősoros adatok legfőbb tanulságait 2010-re vonatkoztatva a következő megállapításokat tehetjük: 20 év után is a nyugalom, a biztonság, a jólét és a munka a legfontosabb érték. Változatlanul magas arányú a kormányzattal szembeni elvárás a szociális beavatkozásra; az emberek sokkal nagyobb arányban félnek a munkanélküliségtől; jelentősen nőtt azok aránya, akik szerint nőtt a korrupció és a protekciózás; nagyobb arányban érzékelik az egyének érvényesülési lehetőségének csökkenését és a rendszer zártságának növekedését. Sajnos 20 év demokráciájában sem változott a kiszolgáltatottság érzésének magas aránya, és míg az interperszonális bizalom viszonylag magas szintű maradt, ugyanakkor a demokratikus intézmények iránti bizalom (parlament, pártok, szakszervezet, kormány, média) továbbra is nagyon alacsony szintű.

A két évtizedes demokratikus fejlődés is kevés volt, hogy lényeges áttörés történjék a polgári értékek tekintetében. A változások egyértelműek, de kevesek, a polgári értékek gyengék, különösen az intézmények és szervezetek vonatkozásában (bizalom, fontosság, aktivitás tekintetében). A civil társadalom diktatúra alatti deformálódása és két évtizedes demokrácia alatti formálódása nem egy egyenes vonalú lineárisan erősödő fejlődést hozott egy erősebb intenzitású formá-

ció felé, hanem a folyamatot szabálytalan változások jellemezték, ami a korábbinál sokkal extenzívebb, de viszonylag alacsony intenzitású civil társadalom kialakulásához vezettek.⁴⁴ Az általunk leírtak hasonlítanak az Almond és Powell által leírt klasszikus paraszti és egyházi kultúra komponenseihez. A politikai kultúra ezen típusai ritkán találhatók meg a nyugati típusú ipari társadalomban, de nem a közép-európai modern mezőgazdaság alapú társadalmakban, mint a lengyel, a szlovák, a horvát, a bolgár. Az egyházi kultúra ideális hely felállítani a tradicionális, posztfeudális társadalmat, ahol nincsenek speciális szerepek, és az emberek nincsenek tudatában a nemzeti politikai rendszernek.⁴⁵ Magyarországon és a posztkommunista országokban az egyenlőség és a társadalmi igazságosság elve sokszor ütközött, a Nagy Átalakítás idején többször és folyamatosan egymásnak feszült a demokratizálás és a magánosítás logikája, mivel ez utóbbiak nyertese csak egy kisebbség lett, vesztese viszont a többség. Ezért is lesz hosszabb folyamat az állampolgár polgárrá válása, vagyis az az út, mely Almond szavaival az „alattvalói” politikai kultúrától a polgári „résztevői” politikai kultúra felé vezet.

Összességében az elmúlt húsz évben a magyar civil társadalom textúrája határozottan növekedett, térben egyre szélesebb körűvé vált, de érzelmileg és intenzitásban megmaradt az alacsony intenzitás szintjén. Az átalakulás szabálytalan módon ment végbe, szabálytalan hullámokkal. Az erősödés keveredett a gyengüléssel, a növekedés a csökkenéssel, az interferenciák tovább nehezítették a kibontakozást. Ez a fajta fejlődés megnehezítette egy magasabb szintű és egy erősebb intenzitású civil társadalom kialakulását, helyette két évtized alatt egy elnyújtott folyamatban még sérülékenyebb civil világot produkált. A civil élet vezető szereplői a gyakorta szűkülő lehetőségek miatt elbizonytalanodtak, maguk is akaratlanul korlátokat építettek, és cselekvési terük nem növekedett, alacsony intenzitásuk miatt maguk sem erősödtek. A magyar civil társadalom a jelenlegi kondíciókkal csak közepesen kiterjedt, és továbbra is alacsony intenzitású. Úgy tűnik, a magyar civil társadalom a paternalista alávetett társadalomból az Almond–Verba-féle polgári részvételi társadalom felé vezető hosszú úton még csak elindult.

JEGYZETEK

- ¹ Gabriel A. Almond–Sidney Verba: *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, Princeton University Press, 1963.
- ² Simon János: *A politikai kultúra fogalma*. In: A politikatudomány arcai. Tanulmányok. Szerk.: A. Gergely András, Bayer József, Kulcsár Kálmán, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999, 347–364. o.
- ³ Jacques Rupnik: *Politikai kultúra*. In: Politikai kultúra és állam Magyarországon és Cseh-Szlovákiában. Torino–Budapest, Giovanni Angelli Alapítvány, 1991, 11–17. o.
- ⁴ Lucien Pye: *Political Culture*. In: International Encyclopedia of the Social Science. Ed.: David L. Sills, The Macmillan C., The Free Press, New York, 1961, Vol. 12, 218–224. o.; Almond–Verba, i. m.
- ⁵ Simon János: *A politikai kultúra színeképei*. Századvég Kiadó, Budapest, 2004, 313. o.
- ⁶ Uo. 297–317. o.
- ⁷ A. Gergely András: *A „civil társadalom” hazai irodalmából*. Politikatudományi Szemle, 1993/1. www.mtapti.hu/citacio/pdf/1993_1_A_civil_tarsadalom_hazai_irodalmabol.pdf; Almond–Verba, i. m.
- ⁸ Philippe C. Schmitter: *The Quality of Neo-Democracy in Central Europe*. Central European Political Science Review, Vol. 3, No. 9., 2002, Fall. 25–42. o.
- ⁹ Ferge Zsuzsa például 2012-ben megjelent könyvében is régebbi adatokra támaszkodik (1995 és 2000 közöttiekre), s részben jogosan a források hiányáról panaszkodik: „A források hiánya miatt (amiben végül is a társadalomtudományok alacsony megbecsülése is tükröződik) adatsorainknak sajnos nincs folytatása. Pedig jó lenne...” (Ferge Zsuzsa. *Vágányok és vakvágányok a társadalompolitikában*. L’Harmattan, Budapest, 2012, 42. o.) Ritka kivételnek számít ebből a szempontból Kopp Mária és Skrabski Árpád munkássága, illetve az általuk készített életmóddal kapcsolatos idősoros adatfelvételek. (Kopp Mária–Skrabski Árpád: *Az életminőség dimenziói – a magyar népesség az ezredfordulón*. Selye János Egyetemen elhangzott előadás. Komárom, Szlovákia, 2007. január 26. www.behsci.sote.hu/kopp-skrabsky-selye-centenarium-eloadas.htm.)
- ¹⁰ Simon János: *A demokratikus politikai kultúra pillére Magyarországon – avagy közvélemény a magyar demokrácia 20 évéről*. Codebook, CEPoliti Kiadó, Budapest, Józsefváros, 2013.
- ¹¹ Bruszt László–Simon János: *Lecsendesített többség*. Társadalomtudományi Intézet Kiadó, Budapest; 1990; Bihari Mihály: *Rendszerváltás és hatalomváltás Magyarországon 1989–1990*. In: Magyarország politikai évkönyve. Szerk.: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László, Ökonómia Alapítvány, Budapest 1991; Bihari Mihály–Pokol Béla:

- Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993; Simon János. *Értékválság a politikában. A demokratikus politikai kultúra keresése*. L'Harmattan – CEPoliti Kiadó, 2012, 107–119. o.
- ¹² Ifj. dr. Lomnici Zoltán: *Why Did Hungary Need to Adopt a New Constitution?* Central European Political Science Review, Vol. 12, No. 43., 2012, 49–58. o.
- ¹³ Bihari–Pokol, i. m.; Varga Csaba: *The Nature of the Law in Communism*. Central European Political Science Review, Vol. 12, No. 43., 2011, 19–48. o.
- ¹⁴ Szabó Máté: *Dissent and Opposition in the Kádár-regime*. Central European Political Science Review, Vol. 7, No. 26., 2006, 136–156. o.
- ¹⁵ Ágh Attila: *A civil társadalom kialakulása és fejlődése*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1989, 11–30. o.
- ¹⁶ Bihari, i. m.; Pozsgay Imre: *Politikuspálya a pártállamban és a rendszerváltásban*. Püski Kiadó, Budapest, 1993.
- ¹⁷ Bruszt–Simon: Leccsendesített többség, i. m.
- ¹⁸ Pozsgay, i. m.
- ¹⁹ *A bizalmatlanság hálójában. A magyar beteg*. Szerk.: Muraközy László, Corvina, Budapest, 2012; Mark Buchanan: *Nexus, avagy kicsi a világ. A hálózatok úttörő tudománya*. Typotex, Budapest, 2013, 25–52. o.
- ²⁰ Bruszt László–Simon János: *A Nagy Átalakulás*. Politikatudományi Szemle, 1992/1., 4–19. o.
- ²¹ Simon: A demokratikus politikai kultúra..., i. m. 15–16. o.
- ²² Bogár László: *Összeomlás. Adalékok a rendszerváltás rendszerének bukásához*; Csath Magdolna: *A rendszerváltás és az elmaradt felzárkózás*, illetve Fricz Tamás: *Gondolatok egy lehetséges új alkotmányról és annak preambulumáról*. In: Húsz éve szabadon Közép-Európában. Szerk.: Simon János, Konrad Adenauer Alapítvány, 2011, 91–97., 98–106., 421–429. o.
- ²³ Bruszt–Simon: Leccsendesített többség, i. m.; Bihari, i. m.
- ²⁴ Bruszt–Simon: Leccsendesített többség, i. m.; Simon: A politikai kultúra..., i. m. 89–108. o.; Lentner Csaba–Tóth Gy. László–Zárug Péter Farkas: *Kik támadják Magyarországot és miért?* Kairosz Kiadó, Budapest, 2012.
- ²⁵ Bíró Zoltán: *Elhervadt forradalom*. Püski Kiadó, Budapest, 1993.; Aleksander Smolar: *Revolutionary Spectacle and Peaceful Transition*. Social Research, Vol 63, No. 2., 1996, 439–464. o.
- ²⁶ Csath, i. m.
- ²⁷ Arkadiusz Bernas: *Sokkal több tapasztalatot szerezhethünk egymástól!* In: Civil társadalom és érdekképviselet Közép-Európában. Szerk.: Simon János, L'Harmattan – CEPoliti, Budapest, 2012, 15–17. o.

- ²⁸ Simon János: *Civilek a demokráciáért – CÖF 2009.* (Civilian for Democracy). Siszva Kiadó, Budapest, 2010.
- ²⁹ Ferenc Mislivetz–Jody Jensen: *Expanding Horizons. The Concept of Civil Society before and after 1989.* Central European Political Science Review, Vol. 9, No. 33., 2008.
- ³⁰ Simon: *Civilek...*, i. m.
- ³¹ Hankiss Elemér: *Érték és társadalom. Tanulmányok az értéksszociológia köréből.* Magvető, Budapest, 1977; Pataki Judit–S. Molnár Edit: *Gondolkodási sémák az elégedettségéről.* Jelkép, 1987, 29–46. o.
- ³² Bruszt–Simon: *Lecsendesített többség*, i. m.
- ³³ Simon: *A demokratikus politikai kultúra...*, i. m.
- ³⁴ Uo. 95–97. o.
- ³⁵ Uo. 16–19. o.
- ³⁶ Uo. 38. o.
- ³⁷ Uo. 33–34. o.
- ³⁸ Uo. 35. o.
- ³⁹ Uo. 115. o.
- ⁴⁰ Uo. 23. o.
- ⁴¹ Uo. 22. o.
- ⁴² Uo. 31–32. o.
- ⁴³ Uo. 28–29. o.
- ⁴⁴ Simon János: *Mass Political Culture and Political Participation in Hungary.* In: *A 50 Anos de la Cultura Civica. En Honor al Profesor Sidney Verba.* Ed.: Julia I. Flores, UNAM, Mexico DF., 2011, 233–282. o.
- ⁴⁵ Simon János: *Politika értékválságban. A demokratikus politikai kultúra keresése.* L'Harmattan, Budapest, 2013.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- A politikatudomány arcai.* Szerk.: A. Gergely András, Bayer József, Kulcsár Kálmán, Akadémia Kiadó, Budapest, 1999, 347–364. o.
- Balázs Zoltán: *Bizalom és bizalmatlanság.* Vigilia, 2008/10., 731–738. o. www.vigilia.hu/2008/10/balazs.htm
- Joe Baley: *Pessimism.* Routledge Editorial, London – New York, 1988.
- Samuel H. Barnes–Max Kaase: *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies.* Sage, Beverly Hills, CA, 1979.
- Zoltán Berényi: *Behind the Façade: weak civic culture in Hungary.* Central European Political Science Review, Vol. 7, No. 26., 2006 Winter, 112–136. o.

- László Bruszt–János Simon–Bernhard Wessels: *Political Culture, Political and Economic Orientation in Central and Eastern Europe. Codebook of the Intern. Survey (1990–1992)*. MTA PTI, Budapest, WZB, Berlin, 1993.
- Cultura política*. Eds.: Pilar del Castillo, Ismael Crespo, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.
- Mikolaj Czesnik: *Választási részvétel Lengyelországban*. In: *Húsz éve szabadon Közép-Európában*. Szerk.: Simon János, KAS, Budapest, 2011, 165–187. o.
- Giuseppe Di Palma: *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. University of California Press, Berkeley, 1990.
- Gombár Csaba: *Velleitásaink*. Századvég, 1988/2.
- Gergely Gulyás: *Creation of the New Hungarian Constitution*. Central European Political Science Review, Vol. 12, No. 43., 2011, 81–92. o.
- Jacqueline Hayden: *The Collapse of Communist Power in Poland*. Routledge, London–New York, 2006.
- Roger Jowell–Caroline Roberts–Rory Fitzgerald–Gillian Eva: *Measuring Attitudes Cross-Nationally. Lessons from the European Social Survey*. Sage, London, 2007.
- Hans-Dieter Klingemann–Richard Hofferbert: *The Capacity of New Party System to Channel Discontent. A Comparison of 17 Formerly Communist Polities*. Central European Political Science Review, Vol. 1, No. 2., Winter 2000, 6–30. o.
- Ryszard Legutko: *A demokrácia csúfsága*. Attraktor, Máriabesenyő–Gödöllő, 2005.
- Juan J. Linz–Alfred Stepan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Magyar és európai civil társadalom*. Szerk.: Csefkó Ferenc, Horváth Csaba, Friedrich Ebert Alapítvány, Pécs, 1999.
- Wolfgang Merkel–Aurel Croissant: *Formal Institution and Informal Rules of Democracies*. Central European Political Science Review, Vol. 1, No. 2., 2000, 31–43. o.
- William Mishler–Richard Rose: *Trust, Distrust and Skepticism*. The Journal of Politics, Vol. 59, No. 2., 1997, 418–451. o.
- Laura Morales Diez de Ulzurrun: *Ever Less Engaged Citizens? Political Participation and Associational Membership in Spain*. WP núm. 220., ICPS, Barcelona, 2003.
- Leonardo Morlino: *Democracy between Consolidation and Crisis*. In: *Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*. Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Karl Polányi: *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press, Boston, 1944.
- Michael Rush–Phillip Althoff: *Political Socialization*. In: *An Introduction to Political Sociology*. Nelson University, London, 1971, 75–114. o.

Simon János – Alávetett társadalom vagy polgári társadalom?

- Giovanni Sartori: *Comparative and Miscomparative*. Journal of Theoretical Politics, Vol. III, No. 3., 1991.
- Doh C. Shin–Jason Wells: *Testing the Churchill Notion of Democracy...* Central European Political Science Review, Vol. 2, No. 4., Summer 2001, 5–21. o.
- Máté Szabó: *A Transnational Civil Society in Europe*. Central European Political Science Review, Vol. 9, No. 34., Winter 2008, 45–56. o.
- József Szájer: *The New Fundamental Law in Hungary*. Central European Political Science Review, Vol. 12, No. 43., 2011, 59–80. o.
- Szelényi Iván: *A kelet-európai új osztály stratégiai távlatai és korlátai*. In: Új osztály, állam, politika. Európa Kiadó, Budapest, 1990.
- The Postcommunist Citizen*. Eds.: Samuel H. Barnes, János Simon, Erasmus, Budapest–Washington, 1999.
- Tóth István György: *Jövedelemeloszlás*. In: TÁRKI Monitor Jelentések 2003. Szerk.: Szívós Péter, Tóth István György, TÁRKI, 2004. www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a530.pdf.
- Georges Vedel: *La despolitización*. Editorial Tecnos, Madrid, 1973.
- Sidney Verba–Norman H. Nie–Jae-on Kim: *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*. Cambridge University Press, London–New York, 1978.
- Krzysztof Zagorski: *Political Affiliation. Civil Society and Support for Democracy*. Central European Political Science Review, Summer-Fall, Vol. 9, No. 36–37., 2009, 40–60. o.

Klinghammer István – Gercsák Gábor

A Kárpát-medence etnikai térképezése

Ethnic Mapping of the Carpathian Basin



Összefoglalás

Az oszmánok kiűzését követő betelepülések után a Kárpát-medence nemzetiségi képe rendkívül sokszínű lett, az etnikumok és a nyelvek területi eloszlása viszonylag rövid idő alatt jelentős változáson ment át. A gyors átalakulás, illetve a háborús időszakokat lezáró tárgyalásokhoz támpontokat és érveket nyújtó népességi, néprajzi térképek (nem egyszer sajnos csak vélt) fontossága magyarázza, hogy hazánkban nagy számban készültek etnikai térképek. Az adatok bemutatására, a folyamatok szemléltetésére a szerkesztők eltérő, nem egyszer kísérletező kartográfiai megoldásokat alkalmaztak. A tanulmány korszakokra bontva ismerteti azokat a fontosabb térképes forrásokat, amelyek az utóbbi kétszáz év etnikai tarkaságát mutatták be, és ezeket kiegészíti az adott időszakra jellemző nemzetiségi adatokkal.

Summary

After the resettlement of the Carpathian Basin once the Ottomans had been expelled, the ethnic picture of the region became extremely di-

KLINGHAMMER ISTVÁN az ELTE emeritus professora, az MTA rendes tagja, felsőoktatásért felelős államtitkár (klinghammer@map.elte.hu), GERCSÁK GÁBOR az ELTE docense (gercsak@map.elte.hu).

verse as the regional dispersal of ethnicities and languages underwent significant changes in a relatively short time. The rapid transformation and the (sadly often only perceived) importance of population and ethnographic maps, which provided the guidelines and arguments for the concluding negotiations of war times, provide an explanation for the high number of ethnic maps made in Hungary. In order to present the data and the processes, the editors have often resorted to diverse and tentative cartographic solutions. The study presents the main cartographic resources that depict the ethnic diversity of the past two hundred years in the breakdown of historical eras and provides supplementary information on the ethnicities.

A TÖRTÉNETI ÉS FÖLDRAJZI ALAP

A Kárpátok íve egybeöleli a két magyar alföldet és Erdély zárt medencéjét, és kialakítja ezzel a Kárpát-medence együttesét. Ezek együttes területe 300–350 ezer km², aszerint, hogy déli határát hol húzzuk meg. Kiterjedésére a medence nagyobb, mint a Brit-szigetek és nagyobb Itália félszigeténél is.

A terület központi nagy kamrájában a magyar állam alakult ki a 10. században, és megmaradt ott a mai napig. Határa olyan állandóságot mutatott ez idő alatt, mint egyetlen más államé sem ilyen hosszú ideig a kontinensen. Európában a Kárpátok ívén futó országhatárhoz hasonlóan csak a Pireneusok hegyvidéke alkotott Spanyolország és Franciaország között. Tizenegy évszázad távlatában a magyar állam jelentette a Kárpát-medence határait. A Kárpát-medence területe a magyar államalapítás óta jó hétszáz éven keresztül egyetlen ország politikai szervezetébe tartozott, és csak az Oszmán Birodalom terjeszkedése során szakadt három részre, majd létezett megfelelően. A 19. század közepén újra összetartozott nagy tájként, és egyetlen politikai testté egyesült, ám 1920-ban öt részre szakadt. A központi területtől elhatárolt része egyikéből sem lett önálló állam: a Kárpát-medencén túli területekhez csatolták őket.

A Kárpát-medence és környéke mértani középhelyet foglal el Európa kontinensén. Olyan tájegység, amely Európa néprajzi tájainak érintkezési vonalában fekszik. Itt szomszédol a kontinensen megtelepedett három nagy nyelvcsalád, a germán, a latin és a szláv. E nyelv- és népcsa-

ládok képviselői között egy mindegyikkel szemben idegen származású nép, a magyarság lakja Belső-Európa magterületét. A magyarság különleges szint jelent a Kárpát-medencében.

AZ ETNIKAI (NEMZETISÉGI) TÉRKÉPEZÉS KEZDETE

1784-ben II. József népszámlálást rendelt el Magyarországon, és ugyanígy Erdélyben és Horvátországban is. A népszámlálást a központi hatóságok 1784 és 1787 között a katonaság segítségével hajtották végre. Magyarországon a lakosság száma 6,5 millió, Erdélyé 1,5 millió és Horvátországé 650 ezer, összesen több mint 8,5 millió volt. Ez a szám meghaladta a korabeli becsléseket.

A népszámlálások nyomán Magyarország etnikai térképeinek hosszú sora Korabinszky János térképével, az 1:1 milliós *Wasser- und Producten Karte des Koenigreichs Ungarn. Als ethnographische Karte adjustiert* 1791-es bécsi kiadásával kezdődik. A geológus-térképész Korabinszkynek ezzel még aligha lehettek különösebb politikai céljai. Érdekesség azonban, hogy utána a nemzetiségi mozgalmak megjelenésével és erősödésével az ország etnikai térképei jó ideig nemzetiségi szerzőktől kerültek ki. Csaplovics János 1821-ben publikált műve, a *Gemälde von Ungarn* második kötetéhez mellékelte *Ethnographische Karte des Königreichs Ungarn sammt Croatien, Slavonien, der Ungarischer Militärgrenze und der Seeküste* már éles vonalakkal határolja el a nemzetiségeket a magyarságtól, de választóvonalai még tárgyilagosnak tekinthetők. Pavel Josef Šafárik propaganda-célú nemzetiségi térképe 1842-ben Olmützben, a *Slovenský Zemevid* című munkájában jelent meg. Az egész osztrák–magyar birodalmat ábrázoló térképnek nincsen tudományos értéke, hiszen a nemzetiségi határvonalakhoz ekkor még hiányoztak a néprajzi adatok, de ebből a térképből születtek azok a nemzetiségi választóvonalak, amelyek végül Trianonban országhatárokká váltak. A korabeli nemzetiségi propaganda szélsőséges példája a hírhedt Gál Lajosnak 1838-ban napvilágot látott, már inkább politikai, mint etnikai térképe, amelyen Új-Illyriát tüntette fel, és az 1848 körül Besztercebányán név nélkül kiadott *Slavonia inferior saeculi X.* című térképe, amely a 10. században Magyarország területén élő népeket ábrázolja a szlovák nacionalisták elgondolása szerint.

Lényeges változással járt, hogy az osztrák császári állam 1840-ben hivatalos, központi statisztikát hozott létre. Az 1850-ben végrehajtott

birodalmi népszámlálás eredményeinek alapján szerkesztette a kiváló osztrák statisztikus, Karl Czoernig az 1855-ben megjelent, módszertanilag figyelemre méltó, a nyelvi és nemzetiségi térképek területén pedig mérföldkőnek számító négylapos *Ethnographische Karte der Oesterreichischen Monarchie* 1:846 ezres méretarányú művét. (A térkép 1:1 584 000 kicsinyítésben is megjelent.)

TÉRKÉPEK A KIEGYEZÉSTŐL AZ I. VILÁGHÁBORÚIG

Az 1867-es kiegyezés szelleme lendületet adott a nemzetiségi térképek szerkesztésének. A dualista államszervezet intézményesen összekötötte

Az 1867-es kiegyezés szelleme lendületet adott a nemzetiségi térképek szerkesztésének.

a Kárpát-medence népeit, és segítette őket, hogy meginduljanak a felzárkózás útján. A kiegyezés államrendszere felgyorsította azt a polgárosítási folyamatot, amelyet a 18. század második felében az abszolutizmus indított el. Már az 1850-es években meg-

figyelhető egy bevándorlási hullám az örökös tartományokból (osztrákok, csehek, morvák), ami 1867 után felgyorsult. Ez az időszak volt a tatárjárás, majd a törökök utáni kor harmadik bevándorlási hulláma. És megindult egy belső migráció is, 1910-ben a lakosság több mint 30%-a máshol él, mint ahol született. Magyarország népessége a dualizmus fél évszázada alatt 4,9 millióról 10,1 millióra nőtt. Ez 107%-os növekedés az európai 70%-os növekedéshez képest. A magyarok aránya pedig 1910-re 42%-ról 55%-ra emelkedett. Az asszimiláció kölcsönös folyamat. Nem az egyik idomul a másikhoz, hanem egymáshoz igazodnak. Egy új magyar nemzet születésének kezdete ez, amely a legneme- sebb hagyományra, a nemzeti toleranciára épült, írja 1996-ban Glatz Ferenc a *Magyarok krónikájában*.

A kiegyezés utáni első kezdeményezés Keleti Károly akadémikus, a magyar statisztikai szolgálat létrehozójának nevéhez fűződik. A *Hazánk népe...* című munkáját az MTA 1871-ben nagydíjával tüntette ki. Mintegy tíz évvel később, a hetvenes évek végén, esetleg a nyolcvanas évek elején készült *Magyarország ethnographiai térképe* kb. 1:2 milliós méretarányban. Erről az Országos Széchényi Könyvtár térképtárában őrzött térképről

nem derül ki, hogy ki a szerzője, és mikor készült. Az is lehet, hogy nem önállóan jelent meg, hanem csak melléklete lehetett valamely könyvnek. A térképnek különösebb értéke nincsen, szerzője a lakatlan területek fogalmát még nem ismeri, és minden területet lefed valamely nemzetiség színével.

Az első ismert magyar szerző, aki számottevő néprajzi térképet már valós népszámlálás alapján készített, Réthey Ferenc volt. Műve az 1880-as népszámlálás alapján készült, amely először kérdezett rá a lakosság anyanyelvére. A *Magyar Sz. Korona Országainak Ethnographiai Térképe* című munkát a fiatal Kogutowicz Manó kartografálta. Az 1886-ban kiadott, 1:1,15 milliós méretarányban készült térképen Kogutowicz tizenkét nemzetiséget tüntetett fel tizenkét színnel. A nemzetiségeket a városokban 5–10%-tól, a kistelepüléseken pedig 15–20% aránytól ábrázolta. A jeles térképtörténész, Fodor Ferenc a *Magyar térképírás* című 1952–1954-ben írt tanulmányában a mű számos hiányosságára mutatott rá. Az ábrázolás a horvátokat és a szerbeket nem választotta el egymástól, és mivel Horvátországban a politikai községek voltak a népszámlálás egységei, amelyek néha tíz helységet is magukban foglalnak, az ottani magyar és német népesség kevesebb színnel szerepel a térképen, mint amennyi volt a valóságban. Magyarország nyugati peremén a horvátokat és vendeket együtt tüntették fel, holott ezek nem azonosak. Erdélyben a románok által lakott területek lakatlan magas hegységeit sem vették figyelembe, és így arányszámukon felüli zöld színt kaptak a térképen. Módszertanilag még bizony eléggé kezdetlegesnek mondható első nemzetiségi térképünk...

Tíz évvel később, 1896-ban, a magyar államiság ezredéves országos kiállítására alkalmával a Statisztikai Hivatal kiadott egy atlaszt *Magyarország kulturális és közgazdasági állapotát feltüntető térképek és grafikonok sorozata* címen. A huszonegy darab 50x35 cm méretű térképet tartalmazó mű nyolcadik lapja Magyarország etnográfiai térképe volt, amelyen az 1890-es népszámlálás adatai alapján a nemzetiségeket hét színnel ábrázolták. A szép térképsorozat nemcsak a kiállításon szerepelt, hanem az oktatási kormányzat megküldte minden iskolának is. A nemzetiségi viszonyok bemutatását olyan fontosnak tartotta a korabeli politika, hogy Balogh Pál *A népfajok Magyarországon* című könyvét 1902-ben maga a közoktatásügyi miniszter adta ki. A mű számos térképmelléklete között van olyan is, amelyik a nemzetiségek területi elterjedését tünteti fel. Módszerében

még ez a munka is meglehetősen kiforrotlan, és inkább csak statisztikai ábrázolásnak tekinthető.

Igaz, Balogh Pál a néprajzi térképek szerkesztését illetően még nem kaphatott útmutatást a kor jeles geográfusaitól, hiszen műve négy évvel megelőzte a Brózik Károly szerkesztette *Nagy magyar atlaszt*, amelybe Cholnoky Jenő tudományegyetemi professzor megrajzolta Magyarország néprajzi térképét, az atlaszt szerkesztőként jegyző Brózik pedig az egész Monarchiáét. (Szerkesztői hiba, hogy a két térkép egyező területei lényeges ellentmondásban vannak egymással.) Cholnokynak ez az 1906-ban megjelent, de valószínűleg sokkal előbb tervezett néprajzi térképe Balogh művéhez képest már figyelemre méltó módszertani fejlődést mutat. Tudománytörténeti vita, hogy Cholnoky ennek az atlasznak néprajzi térképét tervezte-e előbb, vagy azt, amelyik 1902-ben Kogutowicz *Teljes atlaszában* is megjelent. Az utóbbi térkép ugyanis az 1900-ban kiadott *Iskolai atlaszából* fejlődött ki, viszont a *Nagy magyar atlasz* egyes lapjait már 1901-ben bemutatták a Magyar Földrajzi Társaságban, de a teljes mű csak 1906-ban jelent meg. Cholnokynak a *Teljes atlaszban* publikált munkája az 1900-as népszámlálás adatai alapján készült. Az 1:2,4 millió méretarányú térképen nyolc nemzetiséget különböztet meg, a többi egyéb néven összevonja, valamint a horvátokat és a horvátországi szerbeket sem választja el egymástól. További probléma, hogy a lakatlan területeket sem hagyja ki az ábrázolásból, így a nemzetiségek elterjedése és a színezett térképi terület nincsen arányban. Mindezek ellenére ezt kell az első olyan magyarországi nemzetiségi térképnek tekinteni, amelynek már nemcsak komoly statisztikai alapjai vannak, hanem a kartográfiában jártas szakember is készítette!

A 20. század fordulóját követően annyira a politikai viták előterébe került a nemzetiségi kérdés Magyarországon, hogy a tényleges helyzet bemutatására a közoktatási miniszter szükségesnek tartotta az iskolákat néprajzi falitérképpel is ellátni. Így keletkezett 1909-ben a Magyar Földrajzi Társaság javaslatára miniszteri megbízásból Bátky Zsigmondnak *A magyar szent korona országainak néprajzi iskolai falitérképe*. Az 1:600 ezer méretarányú térképet a Földrajzi Intézet adta ki. Még ez is az 1900-as népszámlálás adataira épült. Bátky községhatáros felbontásban dolgozott, olyan részletességgel, mint előtte még senki sem. Egy község színfoltjaiból csak akkor maradt el valamely nemzetiség, ha aránya ott a lakosság 10%-a alatt maradt, sőt Budapesten még ezen érték alá is

mentek. Ilyen részletes térkép szerkesztéséhez még ez a méretarány sem volt elegendő, ezért a tervezés a lényegesen nagyobb méretarányú 1:260 ezres közigazgatási térképen történt, és ezt kisebbitették a kinyomtatott térkép számára. Ez a falitérkép volt az első kísérlet arra is, hogy bizonyos lakatlan területeket kihagyjanak a színezésből (általában a 800 m-es szintvonalon felüli régiókban fekvő erdőségeket, amely magasságon felül alig néhány település volt található a régi Magyarország területén). Először Bátky törekedett arra, hogy a lakosság számot és a lakott területeket egymással arányba hozza. Ő választotta el először egymástól a horvátországi szerbeket és a horvátokat, akiket a statisztika addig nem különböztetett meg. Térképén összesen tizenkét nemzetiséget ábrázolt, és a térkép két sarkában egy, a nemzetiségek arányát bemutató grafikon és egy Cholnoky által szerkesztett népsűrűségi térképet helyezett el. Néprajzi térképéhez magyarázó füzetet is csatolt. Bátky később az 1910-es népszámlálást is feldolgozta, és ez a kis térképe számos atlaszban megjelent. Ez a térkép látható például a Kogutowicz-féle iskolai atlaszok későbbi kiadásaiban is.

Az etnikai térképek kérdése a nemzetiségi megyékben is időszerűvé vált, ezért nem egy megyében készültek ilyenek. Bár nagyobb részük csak kéziratban maradt, néhányat kiadtak, például 1911-ben Arad megyéét.

TÉRKÉPEK AZ 1. VILÁGHÁBORÚ LEZÁRÁSÁTÓL A 2. VILÁGHÁBORÚIG

Az 1. világháború megrázkódtatásai szétrepesztették az államrendszert. Megindult a harc a határok átrendezéséért. A térség feloldatlan etnikai feszültségei már a világháborúban alkalmat adtak az antanthatalmaknak, hogy céljaiknak megnyerjék a Monarchia területén élő elégedetlen nemzeteket. Feltámad Csehország, és magával ragadja a Felvidéket, a román fejedelemségek 1856-ban újjászervezett állama megkapja Erdélyt, a világháborút kiprovokáló Szerbia pedig a dél-magyarországi vidékeket, írja Glatz Ferenc. Magyarországon a kormányzati hatalom szétmállott. A magyar államszervezetet a győztes antanthatalmak igényeinek megfelelően konszolidálták, ez az új államhatalom pedig aláírta a békeszerződést. 1920-ban szétdarabolták Európának ezt a tartós államterületét.

A felosztás 23,4 millió lakost érintett: 300 ezer került Ausztriához, 3,5 millió Csehszlovákiához, 5,3 millió Romániához, 4,1 millió Jugoszláviához, ahová Horvát-Szlavónország is került 2,6 millió lakossal. Magyar-

országnak az összmagyarság alig kétharmada, 93 ezer km²-en 7,6 millió lakosa maradt.

Az 1. világháború után szétzilált országban rövid idő alatt a néprajzi, illetve nemzetiségi térképeknek egész sora készült. Ezeknek jellemzője, hogy valamennyi keresi azt a módszert, amellyel igazságosan lehet ábrázolni Magyarország nemzetiségeinek térbeli eloszlását, a néprajzi határoknak a valóságban a legtöbb helyen való elmosódását, a magyarság néprajzi szigeteit a nemzetiségi vidékeken, és a területek igazságos néprajzi megoszlását, aminek képét a lakatlan területek vagy a különböző sűrűn lakott területek nem torzítják el, állapítja meg Fodor Ferenc.

...valamennyi keresi azt a módszert, amellyel igazságosan lehet ábrázolni Magyarország nemzetiségeinek térbeli eloszlását.

rázolni Magyarország nemzetiségeinek térbeli eloszlását, a néprajzi határoknak a valóságban a legtöbb helyen való elmosódását, a magyarság néprajzi szigeteit a nemzetiségi vidékeken, és a területek igazságos néprajzi megoszlását, aminek képét a lakatlan területek vagy a különböző sűrűn lakott területek nem torzítják el, állapítja meg Fodor Ferenc.

Az első világháborút követő összeomlás idején a legjobb magyar geográfusok álltak készen egy részletes néprajzi térkép elkészítésére, amelyet a közelinek látszó béketárgyalásra szántak. Teleki Pál indítványára Kogutowicz Károly, Bátky Zsigmond és Littke Aurél vettek részt a szerkesztésben, de a munkálatokba később más geográfusok is bekapcsolódtak. A kiváló szakemberek munkájukhoz a Monarchia 1:200 ezres méretarányú topográfiai térképművét választották térképi alapnak, és e térképmű lapjaiból az Államnyomdában, hasonló méretarányban, de már magyar helynevekkel, negyvenöt szelvényt sokszorosítottak. Vállalkozásuk rendkívüli méretére jellemző, hogy a lakosság adatfelvételében nemcsak az ország minden egyes településéig, hanem ezen túlmenően a százfős lélekszámú lakott helyek adataiig mentek le. Az egész térkép 13 ezer települést és még további hétezer lakott helyet jelöl. (Horvátországot nem vonták be az adatfelvételbe.) A negyvenöt térképlapon százezernél több kör alakú térképjelet kellett elhelyezni a népesség ábrázolására. Az értékarányos körök ötven, száz, ötszáz és ezer lakost jelölnek. A szerkesztők arra is gondot fordítottak, hogy a jeleket a település alakjának megfelelően, a település kontúrján belül helyezték el. Csak Budapestnek, Pozsonynak, Sopronnak, Szombathelynek, Győrnek és Temesvárnak volt több lakosa, mint amennyi a település rajzának térképi felületén ábrázolható volt, így a körjelek egy része ezeknél kívül került a város határán. A kéziratos térképeket huszonöt-harminc rajzoló készítette, és huszonhárom példányban

készült el. Valamennyi megkülönböztethető nemzetiség kézi festéssel külön színt kapott. Ez akkor a világ legnagyobb méretarányú és legnagyobb méretű néprajzi térképe volt! Soha, egyetlen térkép sem ment el a százfős lélekszámú lakott helyek részletességéig. Ez az egyik nagy jelentősége ennek a munkának. A másik az, hogy ezzel megoldódott a legfőbb módszertani probléma: ugyanis nagy térképi pontossággal maradtak ki az ábrázolásból a lakatlan területek, és így kitűntek a népsűrűségi viszonyok. Mindenkoron dicsősége marad a magyar kartográfianak ennek a nagy néprajzi térképnek ilyen rövid idő, pár hét alatti előállítására! Ez a korabeli nemzetközi szakirodalomban nagy feltűnést keltett. Mivel a mű csak kevés kéziratban készült, ezért felmerült az igény, hogy a térkép nyomtatásban is napvilágot lásson.

A térkép nyomtatásban a Földrajzi Intézet kiadásában kicsinyítve jelent meg. A térkép címe *Magyarország 1:300 000 néprajzi térképe. Dedinszky Vladimír, Ferenczi István, Halász Gyula, Herbst Ernő, Kogutowicz Lajos, Littke Aurél, Madarassy László, Marczell György, Schmidt Tibold, Steiner Lajos közreműködésével szerkesztették Bátky Zsigmond és Kogutowicz Károly.* Ez Magyarország legnagyobb nyomtatott néprajzi térképe, amely francia és angol kiadásban is megjelent.

Ennek a nagy térképnek szinte területi kiegészítése az 1919-ben Györffy István saját kutatásai és személyes adatgyűjtése alapján szerkesztett *A moldvai csángók néprajzi térképe.* A néprajzkutató egyetemi tanár kilenc fokozatban, 10%-os lépcsőkben ábrázolja a csángók arányát az egyes falvakban. Ahol nem érte el a csángók aránya a 10%-os küszöböt, ott aláhúzta a helynevet. A mű helyet kapott az első világháborút lezáró béketárgyalásokra kiadott térképek között.

A kartográfia területén is kiváló geográfus szakember, Teleki Pál 1918-ban *Magyarország néprajzi térképe a népsűrűség alapján* című műve szerkesztésénél egy módszertani újdonsággal jelentkezett. Az 1910-es népszámlálás alapján szerkesztett 1:1 milliós térképén arra törekedett, hogy a nemzetiség számaránya és a lakott területük aránya közötti viszonyt megjelenítse, hogy így a népsűrűség is kitűnjék a lakatlanul maradt terület nagyságából. Térképén minden járás területéből csak annyi mm² térképi felületet töltött ki az ott élő nemzetiségek színével, ahány száz fő élt ott. Tehát térképén minden mm² száz lakost jelent. Ahol a népsűrűség nem érte el a száz főt, ott bizonyos nagyságú terület fehéren, azaz lakatlanul maradt. Így jól kitűnik például a hegyvidékek ritka

lakossága. Viszont ahol meghaladja a száz fő/km² értéket a népsűrűség, például a városokban, ott a lakosságszám nem fér bele a település térképi vonatkozási felületébe. Teleki ezt a problémát úgy oldotta meg, hogy a népesség számát mértani idomokba rendezve helyezte el a város körül, azaz nem mindenütt jelenik meg a lakosság pontosan azon a területen, ahol a valóságban él. Mivel nem pontos helyén van minden nemzetiséget jelölő színfolt, ezért inkább csak kartogramnak tekinthetjük a művet. Néprajzi határok kijelölésére tehát nem alkalmas, de az ország vagy egyes részei igazságos és valóságos nemzetiségi térképének megítélésére nagyszerűen megfelel, mert egyetlen nemzetiség sem kapott arányán felüli vagy aluli színfoltot. A munka, amely tizenkét színnel jeleníti meg a nemzetiségek képét, számos kiadást ért meg. Megjelent magyar, német, francia és angol szöveggel is, és ez volt az egyetlen térkép, amelyet az 1920-as párizsi béketárgyaláson megtekintettek. Ott kapta a nevét is a magyar nemzetiséget jelölő színről: *Carte rouge*.

Ugyancsak a párizsi béketárgyalásokra készült az a hat térkép, amelyeket a román kormány által benyújtott erdélyi néprajzi térkép cáfolatául szántak. A hat térkép a következő: *Románok a Kárpátok és a Tisza között, a románok által benyújtott, de helytelen adatokat tartalmazó térkép másolata. Románok a Kárpátok és a Tisza között, a valós adatoknak megfelelően. Románok a Kárpátok és a Tisza között, azon területek feltüntetésével, ahol a nyelvhatárokon a románok helytelen színezést alkalmaztak. Románok a Kárpátok és a Tisza között a népsűrűségi viszonyok figyelembevételével. Magyarok a Kárpátok és a Tisza között. Nem-román lakosság a Kárpátok és a Tisza között.* Ezek a Fodor Ferenc kiváló kartográfus és történész szerkesztésében készült lapok is részei voltak a magyar béketárgyalási anyagnak. Érdekesség, hogy a térképlapok 1937-ben kisebbített formában újra megjelentek a Földrajzi Közleményekben, amikor is Teleki Pál szakmai vitába bocsátkozott Someșan román statisztikussal, aki megtámadta a *Carte rouge* nemzetközi szakirodalomban elismert szerkesztési módszerét.

A béketárgyalásokat segítő jelentette meg 1919-ben *Magyarország néprajzi térképét* két jó szándékú amatőr is, Dörre Jenő vasúti főmérnök és Lux Ernő vasúti felügyelő. 1:900 ezres méretarányú térképükön az 1910-es népszámlálás adatait hasonló módszerrel ábrázolták, mint az 1:200 ezres kéziratot nagy térkép néhány hónappal korábban, de a kisebb méretarány miatt térképükön a kör alakú jelek már ezer lakost jelölnek. A szerkesztésében korrekt munka azonban komoly térképolva-

sási nehézséget okoz, mivel a szürke alapnyomású térképen pl. a román nemzetiséget kékesszürke színnel jelenítették meg.

Az 1918–1919-es évek utolsó, immár hetedik néprajzi térképét a Magyar Földrajzi Intézet adta ki. Az 1:1 milliós méretarányban készült hosszú című munka: *Magyarország néprajzi térképe. Az 1910-es népszámlálás alapján. Nemzeti többségek, kisebbségek, népsűrűség. Móricz Miklós tervezte népsűrűségi térkép alapján szerkesztette Kogutowicz Károly.* Az abban az időben már Szegeden geográfus egyetemi tanár Kogutowicz nem éppen sikeres szerkesztői elve az volt, hogy minden település annak a nemzetiségnek az alapszínét kapja, amely a település lakosságának az 50%-át meghaladta. Ahol nem volt abszolút többségű nemzetiség, ott az alapszínezés elmaradt, a település területét fehérén hagyta. Így az ország területe magyar többségű, nemzetiségi többségű és semleges területekre különült el. Csak hat nemzetiséget különböztetett meg színnel, a többieket az egyéb kategóriába vonta össze. A többséget mutató területek népsűrűségét az alapszínezés négy tónusfokozata adta meg: a 0–25 fő/km² területeket pontozva, a 25–45 közöttieket vonalkázva, a 45–64 közötti értékeket rácsozva, a 64 fő/km² felettieket pedig tele színnel ábrázolta. Térképén tehát Kogutowicz a nemzetiségi többség szerinti területeket különböző színekkel, a népsűrűségük szerinti besorolásukat pedig a színek különböző raszterfokozataival jelenítette meg. A térképi képet tovább terhelte, mert még a települések kisebbségi lakosait is (0–1500 főig) saját színüknek megfelelő, változó alakú és a népsűrűség szerint változó nagyságú jelekkel ábrázolta. Így a térképen az egyes területek többségben lévő nemzetisége a színről, népsűrűsége a színfokozatról, kisebbségeinek száma és hovatartozása pedig a jelek alakjáról és színéről olvasható le. Kogutowicz Károly kiküszöbölte ugyan a lakatlan területek sokat vitatott problémáját, és valóban a népsűrűség alapjára vezette vissza a nemzetiségi térkép ábrázolását, de annyira túlbonyolította a színeknek és a színek tónusértékeinek a jelekkel való kombinálását, hogy térképe szinte áttekinthetlenné vált. Kitént ugyan az ország középső magyarlakta területeinek magasabb népsűrűsége, írja Fodor Ferenc, de eléggé élesen rajzolódtak ki a nemzetiségi többségek határvonalai is, amit akkor pedig politikai okokból inkább kerülni kívántak.

Mai szemmel nézve szinte hihetetlen, hogy az 1. világháborút követő rövid idő alatt Magyarországnak hét nemzetiségi térképe jelent meg. Ha azonban belehelyezzük magunkat a korabeli politikai viszonyokba,

ez korántsem meglepő. A nemzetiségek Kárpát-medencei területi elhelyezkedésének kérdése szoros kapcsolatban volt az akkor kialakított államok politikájával – és nemcsak a magyarságnál, hanem főleg Erdély vonatkozásában a románságnál is. Itt elég Rónai András 1942-ben publikált tanulmányára utalni. Az Államtudományi Intézet kiadásában megjelent munkában az első és második világháború közötti időszakban, illetőleg azt kissé megelőzően kiadott 29 (!) román nemzetiségi térkép leírását adta.

Magyarország felosztása után csökkent az érdeklődés a néprajzi térképek iránt, de 1927-ben, feléledvén a revíziós remények, újra rájuk terelődött a közönség figyelve. A reményt kiváltó eseménysor: 1927 tavaszán megszűnt az antant katonai ellenőrzése, a nyár elején Lord Rothermere *Magyarország helye a Nap alatt* címmel cikket írt a *Daily Mail* angol lapban. A cikkre válaszul augusztusra elkészült a magyar nép közsönetét tolmácsoló, huszonhat kötetben 1,2 millió aláírást tartalmazó hálairat a lordnak. Az érdeklődést kihasználva Kogutowicz Károly még ebben az évben kiadta új művét *Magyarország néprajzi térképe* címmel. Az 1:1 milliós méretarányú térkép időszerű megjelenése miatt jól fogyott az üzletekben, de szinte azonnal kiváltotta a szakmai körök súlyos kritikáját. Sőt még azt a vádat is kihívta, hogy – bár jószándékúan – a magyarság bemutatására kifejezetten káros térképi ábrázolást alkalmazott. Kogutowicz módszere az volt, hogy az egész országot a nemzetiségi többség színeivel raszteresen világosabb tónusú területekre bontotta, és ebből a színezésből csak a magasabb hegységek területét hagyta ki. Ezzel a módszerrel valósággal szétszította nemzetiségileg az országot, írja a térkép értékelésében Fodor Ferenc. A többség színével raszterezett területen a települések nemzetiségi lakosságát pedig a tele színű karikák és pontok szinte „foltszerűen” jelenítették meg. Ezzel Kogutowicz – kritikusai szerint – végzetes hibát követett el, mert ezek a „foltok” a település területével és a lakosság számával is arányosak, és így tévesen az ott élő nemzetiség számarányára lehet következtetni, ebből pedig nagy hátrányok adódtak a magyarság rovására. Például Brassóban 4560 fővel több magyar lakott, mint Békéscsabán, de Brassó magyarsági köre mégis egyharmaddal kisebb, mint Békéscsabáé. A súlyos kritikákat Kogutowicz igyekezett elhárítani, de ez nem sikerült megnyugtató módon. Talán ez a fogadtatás volt az oka, hogy bár térképe előszavában Kogutowicz megígérte, 1:500 ezres méretarányban sosem jelent meg.

Érdekesség, hogy ezekben az években a néprajzi térképek annyira a köztudatban voltak, hogy még az Állami Térképészet két jeles munkatársa, Scharf Nándor és Turner Ferenc által készített domborművű térképnek is megjelent 1928-ban a néprajzi színezésű kicsinyített papírnymat változata.

A következő évtizedben, a revíziós reménységek hanyatlásával, a nemzetiségi térképek iránti érdeklődés megcsappant. Változást a nagyközönség érdeklődésében csak a 2. világháború határkiigazításai hoztak, ekkor kerültek ismét előtérbe a Kárpát-medence etnikai képét bemutató térképek.

Fodor Ferenc a külügyminisztérium tudományos osztályán folytatta a Teleki Pál 1918-as néprajzi térképének megszerkesztésével megkezdett munkát, és néhány év alatt ugyanezzel a módszerrel elkészítette Horvátország, Ausztria és a szomszédos területek, Bosznia, Szerbia, Románia, Lengyelország, Németország és Olaszország határos részeinek néprajzi térképét. A munka sokáig kéziratban maradt, de 1938 májusában 1:2 millióra kisebbítve *Carte ethnographique de l'Europe Centrale. Carte élaborée sous direction du Prof. G. Berry* címmel párizsi és londoni kiadásban is megjelent. A térkép tizenhét nemzetiséget ábrázol; a területről készített néprajzi térképeken még soha nem tüntettek fel ennyit.

Az 1940-es évben négy néprajzi térkép jelent meg. A sort a régi kéziratot 1:200 ezres térkép 1:500 ezerre kicsinyített kiadása, az *Ethnographical Map of Hungary in the Year 1910 – Zs. Bátky – K. Kogutowicz – Count P. Teleki* nyitotta az Államtudományi Intézet kiadásában. Ennek mintegy folytatása volt, módszerében is, az 1:750 ezres méretarányú *Nationality Map of Territory of Hungary according to the Census of the Years 1930–1939*. Az Erdélyért folytatott küzdelem terméke a *Trianon előtti Magyarország Romániához csatolt területének és a határ menti megyéknek néprajzi térképe*. Az 1:800 ezres méretarányú térképet Tarnóczi (Turner) István szerkesztette. Az 1910-es népszámlálás települési adatai alapján készült munka minden település karikája fölé az illető nemzetiség színéből annyi mm²-t rajzolt, ahányszor 200 lakosa volt a helyiségnek. Az Irmédi-Molnár László, Liphtay Béla és Turner Ferenc közreműködésével készült mű egyike legmegbízhatóbb néprajzi térképeinknek. Nem mondható ez el az 1:280 ezer méretarányban készült *Carte ethnographique de la Transylvanie* lapról, amelynek – bár kiadóul párizsi és londoni cégek vannak feltüntetve – nincsen semmilyen tudományos értéke, csupán

propagandakiadvány, de annak is ügyetlen. (Erre példa, hogy a lakatlan területeket a magyarság jelölésére használt vörös szín vonalkázott felületeivel tölti ki.) Három évvel később, 1943-ban jelent meg Jakabffy Imre és Rónai András szerkesztésében *Közép-Európa nemzetiségi térképe* 1:1 millió méretarányban. A térkép egy nagyobb lélegzetű munka felvezető-

...a „baráti szomszéd népek” érzékenységére ügyelő évtizedekben még az új államhatárt átlépő tájak átnevezésére is sor került.

je volt. Rónai András az 1945 tavaszán magyar és angol nyelven kiadott *Közép-Európa atlaszában* a terület nemzetiségi megoszlásának 1930 körüli népszámlálások szerinti adatait huszonegy (kb. 1:6,25 millió méretarányú) térképlapon dolgozta fel. Sorsszerű az atlasz története! Az alig öt év

munkájával összeállított atlasz utolsó lapja 1945. március 15-én került le a nyomdagépről Balatonfüreden, az Államtudományi Intézet kitelepítési helyén. Az eredeti atlasz nem került terjesztésre, de a mű digitális faksimile feldolgozását az ELTE Térképtudományi Tanszéke 1993-ban elkészítette, és a Szent István Társulat–Püski Kiadó kiadta.

Rónai *Közép-Európa atlaszával* lezárt egy gazdag korszakot. Ha csak Réthey térképétől kezdve számoljuk is, alig több, mint fél évszázad alatt tizenhét (!) néprajzi térképünk jelent meg, nem számítva a Statisztikai Hivatal hivatalos kiadványainak kisméretű nemzetiségi térképeit, és a belső használatra rajzolt nagyobb nemzetiségi kartogramokat. Idézzük erről Fodor értékelését: „Magyarországnak földrajzi és néprajzi helyzetéből tökéletesen érthető és megmagyarázható, hogy a néprajzi, helyesebben nemzetiségi kartográfia terén ennyit termelt, ennyit kísérletezett módszerekkel, és annyira előrehaladt, mint aligha más nemzet térképírói.”

TÉRKÉPEK A 2. VILÁGHÁBORÚ VÉGÉTŐL NAPJAINKIG

A 2. világháborút követő szocialista időszakban a földrajznak mint diszciplínának fokozatos háttérbe szorításával, a honismeretnek a magyar állam aktuális területére való szűkítésével megszakadt az egységes Kárpát-medencei szemlélet folyamatossága. A kizárólag csak a „baráti szomszéd népek” érzékenységére ügyelő évtizedekben még az új államha-

tárt átlépő tájak átnevezésére is sor került. (Ekkor született például az Észak-borsodi-karszt, majd az Aggteleki-karszt elnevezés a Gömör–Tornai-karszt Magyarországon maradt részére, vagy a Zempléni-hegység elnevezés az Eperjes–Tokaji-hegység Zemplénben fekvő részére.) Viszont néprajzosaink (Kósa László, Filep András, Paládi-Kovács Attila), annak ellenére, hogy nem vállalkoztak térképi megjelenítésre, ezekben az évtizedekben sem mondtak le a Kárpát-medence egységként kezeléséről.

Az 1990-es rendszerváltást követően a tudományos élet és a társadalom egyre szélesebb rétegei igénylik a Kárpát-medence néprajzi képének ismét egységben való szemlélését. Az eltelt két évtized kelet-közép-európai népességváltozásait, a Kárpát-medencében lejátszódó etnikai folyamatokat az MTA Földrajztudományi Kutatóintézete Kocsis Károly akadémikus vezetésével folyamatosan vizsgálja, és térképeken szinte monitorozva dolgozza fel a népesség alakulását. A vizsgálatok eredményét 2006-ban publikálták ötvenkét térképen, tizennégy táblázatban, tizenkilenc melléklettel, és csatoltak hozzá egy 131 színes etnikai térképet, az intézet 1997 és 2005 között megjelent magyar és angol nyelvű Kárpát-medencei etnikai térképsorozatot tartalmazó CD-t.

A Kárpát-medence területén élő népesség száma a 20. század utolsó évtizedében 30,2 millióról 29,4 millióra csökkent. A csökkenés oka egyrészt az általánossá vált természetes fogyás, másrészt a gazdasági, illetve a délvidéki háborús okokra visszavezethető migrációs veszteség. A Kárpát-medence egymilliónál népesebb etnikumai közül csupán a horvátok, az ukránok és a szlovákok lélekszáma gyarapodott, a magyarok, a románok és a szerbek viszont nem tudták 1991 körüli népességszámukat megőrizni. A kisebb etnikumok: a németek, csehek, oroszok, bosnyákok lélekszámát ebben az időszakban főként anyaországaik felé mutató jelentős kivándorlásuk csökkentette. Még szomorúbb a kép egy hosszabb időszakot, az 1941 és 2001 közötti periódust tekintve. E hat évtizedes időszakban a súlyos népmozgalmi veszteségeik miatt a magyarok és a németek össznépességen belüli aránya 56,7%-ról 41%-ra csökkent. Ez idő alatt a Kárpát-medencében magukat németeknek vallók aránya csaknem ötödére (!) zuhant, s a magyaroké is 4,25%-kal csökkent.

Az ezredforduló népszámlálási adatai alapján a Kárpát-medence jelentősebb etnikumai a magyarok (11,7 millió, 39,7%), a románok (5,5 millió, 18,5%), a szlovákok (4,7 millió, 16%), a horvátok (2,8 millió, 9,6%),

a szerbek (1,5 millió, 5,1%), az ukránok-ruszinok (1,1 millió, 3,8%) és a cigányok (0,6 millió, 2%). A magukat magyar nemzetiségűnek vallók közül 9,3 millióan Magyarország, 1,4 millióan Erdély, 520 ezren Szlovákia, 290 ezren a Vajdaság, 151 ezren a Kárpátalja, 15 ezren Horvátország pannon területeinek, 6,6 ezren Őrvidék és 5,4 ezren a Muravidék lakói.

Tényadat a kisebbségi autonómia kérdéseivel foglalkozóknak, hogy a románoknak és a szlovákoknak 1,3%-a, illetve 2,2%-a él kisebbségi sorban, míg a medence őshonos magyarságának több mint ötöde, 2,4 millió fő lakik a magyar állam határain túl.

Zsarnóczai J. Sándor

Egy elmaradt emléktábla- avatás dr. Zsarnóczai Sándor egyetemi tanár tiszteletére

**Cancelled Memorial Tablet Initiation in
Honour of Dr. Sándor Zsarnóczai**



Összefoglalás

A szerkesztőbizottság által

Dr. Zsarnóczai Sándor, a *Közgazdasági Szemle* főszerkesztője, mint a fényes szelek nemzedékének jeles alakja, hosszú évtizedek alatt jelentős tudományos szakmai, oktatói, kutatói és közéleti tevékenységet folytatott azért, hogy a magyar társadalom a szovjet központi tervutasításos rendszerből eljuthasson a szabad piacgazdaságú társadalmi-gazdasági berendezkedés irányába. Ezen az úton következetesnek kellett lenni, mivel számos nehézséget kellett leküzdenie, amely elsősorban a diktatórikus szovjethatalom kemény fellépéséből következett, és amely hatalom

DR. ZSARNÓCZAI J. SÁNDOR, CSc, egyetemi docens, Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Regionális Gazdaságtani és Vidékfejlesztési Intézet (zsarnoczai.sandor@gtk.szie.hu).

a legkisebb kritikát is durván elnyomta. Ebben a harcban nyilvánvalóan csak egy általános és teljes körű társadalmi-gazdasági átalakulással lehetett győzni. Dr. Zsarnóczai Sándor tevékenysége és munkássága ehhez a nagy változáshoz vitt közelebb.

Summary

By the editorial board

Dr. Sándor Zsarnóczai, editor-in-chief of *Közgazdasági Szemle* (“Economic Review”), as outstanding member of the generation called “Shiny Winds”, who performed considerable scientific, educational, research and public activities for many long decades to convert the Hungarian society from a soviet kind of centrally planned economic regime to a free market-oriented social and economic system. One needs to be consistent on such a path in order to overcome numerous difficulties primarily resulting from the Soviet dictatorship, which power mercilessly suppressed even the slightest criticism. Obviously, this struggle can only be won by a complete and overall social and economic change. The work and activities of Dr. Sándor Zsarnóczai contributed to this enormous change.

NAGY IMRE MINISZTERELNÖK KORTÁRSA ÉS MUNKATÁRSA

Egy életpálya, amely sok tekintetben egy szélesebb nemzetköziesedés – a világgazdaság felé integrálás –, végső soron a rendszerváltás irányába mutatott dr. Zsarnóczai Sándor egyetemi tanár esetében.

A kezdetektől kiindulva, még ha nem is a leginkább kezdetektől..., 1956-ban Nagy Imre, akkori miniszterelnök felkérte Zsarnóczai Sándort, hogy vállalja el a kormányban a Földművelésügyi Minisztérium irányítását a tárca vezetőjeként. Édesapám, megköszönve a tiszteletteljes felajánlást, nem fogadta el azt, azzal az indoklással, hogy a szovjet kormány által előírt, ránk erőltetett központi tervutasításos rendszer megbírálatát nem fogja feladni, akkor sem, ha miniszternek nevezik ki a kormányban. Viszont a tervutasításos rendszer bírálatával kellemetlen helyzetbe hozza a magyar kormányt és Nagy Imre miniszterelnököt is, akár kormányválságot is előidézve ezzel. Zsarnóczai Sándor bírálatá-

val nem akart Nagy Imre miniszterelnök számára kellemetlen politikai helyzetet teremteni.

Nagy Imre elfogadta Zsarnóczai Sándor véleményét, majd ezt követően, 1956 szeptemberétől 1962-ig Zsarnóczai Sándor a Debreceni Agrártudományi Egyetem oktatója volt, és ott megalakította az Agrárközgazdasági Tanszéket, melynek vezetője lett.

A szakma két kiválósága, Romány Pál nyugalmazott miniszter és Halm Tamás, az MTA *Közgazdasági Szemle* című folyóiratának jelenlegi főszerkesztője az alábbiakban méltatta dr. Zsarnóczai Sándor egyetemi tanárnak, a *Közgazdasági Szemle* korábbi főszerkesztőjének életútját.

„Azokra gondolva, akik együtt indultak velük (szüleimmel – ZS. J. S.), akik *egy új magyar agrártársadalomra szövetkeztek* egykor, emberségből, egy másfajta falusi rendről szóltak a terveik. Akik tanultak és építettek. Leomlott házfalakat, új hidakat a nagy világégés után. Akiknek lobogóit »fényes szellők fújták«”.¹

„Zsarnóczai Sándor nemcsak hogy tagja volt a »fényes szellők« (kiemelés – ZS. J. S.) nemzedékének, de annak »elitjébe«, a 28-asok évfolyamába tartozott. Igazi első generációs értelmiségiként hatalmas életerővel, tenni akarással vágott bele minden feladatba – feladatból pedig kijutott neki bőven”.²

„Egyetemi tanárként, kutatóként, tudományos és szakmai testületek tagjaként, más folyóiratok szerkesztőjeként ezer szállal kötődött a szövetkezetekhez. Meggyőződéses híve volt a nagyüzemi és a családi gazdaságok (*a »háztáji«*) kombinációját megvalósító formának. Ez volt az a – valóban – magyar modell, amelynek tanulmányozására a világ minden szegletéből érkeztek hazánkba szakértők, és akiknek fáradhatatlan buzgalommal ecsetelte e megoldás előnyeit. Sok éven át volt tagja a *Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége oktatási bizottságának* (az Agitcoopnak), s e minőségében tevékenysége nemzetközi dimenziót is öltött – nemcsak a magyar szövetkezeti mozgalom sikereit tudatosította, nemzetközi elismertségét erősítette, hanem igyekezett hozzájárulni a mozgalom más tájakon való elterjesztéséhez, a szövetkezők (jellemzően a szegény emberek) életének sikeresebbé tételéhez”.³

„Az *agrárökonómia* mellett művelte a *szociológiát*. A *Tanulmányok a mai faluról* című kötetbe szerzőnek nyerte meg Csizmadia Ernőt, Erdei Ferencet, Hegedűs Andrást, Kiss Albertet, Mód Aladárnét és másokat. Zsarnóczai a szaktudás szerepéről adott elemzést, de hangsúlyozta:

»a gazdálkodáson túlmenő feladatok megoldása az agrárértelmisség tekintélyét és megbecsülését is növeli.« [...] Utolsó szerkesztőségi műhelye az *Agrártörténeti Szemle*, a Kosáry Domokos és Lázár Vilmos által életre hívott akadémiai folyóirat volt. [...] Másra vár immár a bemutatása annak is, hogy miképpen lett Zsarnóczai Sándor, az egykori *Hangya Szövetkezet* ifjú alkalmazottjából Nagy Imre tanársegéde a kérészéletű agrárpolitikai tanszéken, amikor megismertem, hogy azután, majd később, a hazai és a nemzetközi szövetkezeti élet ismert és elismert egyénisége itthon és a párizsi központban, és végül hogyan lett 1994-ben *a Magyar Tudományos Akadémia Doktora*”.⁴

„Agrárgazdasági, szövetkezetpolitikai szaktekintélyként és főszerkesztőként egyaránt lándzsát tört ugyanis amellett, hogy *a mezőgazdaságot és a feldolgozó tevékenységet együtt kell kezelni, fejlesztésüket integráltan célszerű megtervezni*. Ma már tragikomikusnak hat az a felháborodás, amelyet ez a gondolat akkoriban keltett. Az ellenzők szerint ugyanis ez a koncepció összemosza a mezőgazdaságban domináns szövetkezeti, valamint a feldolgozóiparra jellemző állami tulajdont, márpedig az előbbi »köztudomásúlag« alacsonyabb rendű az utóbbinál. A közgazdasági progresszió több jeles képviselőjének (Bognár Józsefnek stb.) is latba kellett vetnie befolyását, hogy Zsarnóczai Sándor e »főbenjáró bűne« ellenére is főszerkesztő maradjon”.⁵

„Zsarnóczai Sándornak a *Szemle* főszerkesztőjeként vállalt, hatalmat irritáló legutolsó akciója az akkor Magyarországon tilalmi listán lévő *Hegedűs András vitairatának közreadása volt*. Az egykori miniszterelnök »A nagyvállalatok és a szocializmus« című szenvedélyes írásában bemutatta, *miként éltek vissza súlyukkal, politikai befolyásukkal az akkori nagyvállalatok*, hogyan fékeztek le, majd igyekeztek a visszájukra fordítani a gazdasági reform intézkedéseit. A cikk megjelenése senki által sem várt hatást váltott ki. Egyre-másra érkeztek a tiltakozó hozzászólások, a Népszabadságban főszerkesztő-helyettesi szintű ledorongolás volt a válasz. »Követ akartam dobni az állóvízbe« – érvelt a megjelentetés mellett Zsarnóczai Sándor, akit magát is meglepett a reakciók hevessége”.⁶ (1980-as évek – ZS. J. S.)

Néhány gondolattal érdemes kiegészíteni a fenti értékes gondolatsorokat. A „háztáji” egy sajátos valóságos adottsága volt a szövetkezeti rendszernek akkoriban. Ennek eredeteként lehet azt is mondani, hogy az 1945 és 1952 közötti földosztás eredményeként 2,3 millió, zömmel kis- és középparaszti gazdaság jött létre Magyarországon, lényegében területi megosztás, más szóval földtagosítás, amely viszont nagyon kedvezőtlen

volt egy-egy földtulajdonos számára. Ebben a helyzetben a földterülettel rendelkezők számára kijelöltek egy kisebb parcellát lakóhely és körülötte kialakítandó mezőgazdasági tevékenység végzéséhez minimálisan megfelelő kisebb területtel együtt. Ez lett a háztáji területe, amely földrajzilag sokszor nem volt összefüggő területű más további kisebb parcellákkal, amely ugyancsak egy tulajdonoshoz tartozhatott. A földtulajdonosok háztáji parcellái rendszerint egymás mellé kerültek a kijelölés során, és ezekből jöttek létre országos viszonylatban a különböző falusi települési formák, vagy a meglévő falvak bővültek területileg így.

Ahogy írta Romány Pál: „Akik tanultak és építettek. Leomlott házfalakak, új hidakat a nagy viláégés után.”

A földtulajdonosok többi földterületei a falu határában voltak, és az 1950-es években az erőszakos szövetkezeti szervezés eredményeként ezek a kis parcellák kerültek a szövetkezetekbe. Az így kialakult mezőgazdasági szövetkezeti nagyüzemek a gépesítést és az új agrotechnológia alkalmazását már lehetővé tették. A háztáji megmaradt a szövetkezeti tag kezében, amely integráltan kapcsolódott be a szövetkezet gazdasági tevékenységébe. A szövetkezetek a háztájiban gazdálkodókat eszközökkel látták el, és bizonyos terményekkel, míg a háztájiban a szövetkezeti tag olyan tevékenységet végzett, amely a szövetkezet igényeit és a helyi vagy országos piaci igényeket elégítette ki az állattenyésztés és növénytermelés terén. Természetesen a szövetkezeti tag elsősorban a szövetkezeti földeken dolgozott, viszont emellett a háztáji munkát is elvégezte.

A másik idézet dr. Bognár József személyét emelte ki, mint támogatót dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztő irányában. Dr. Bognár József az MTA rendes tagja, az MTA Világgazdasági Kutatóintézet igazgatója volt, és a *Közgazdasági Szemle* szerkesztőbizottságának hosszú ideig tagja is. 1944 és 1945 fordulóján, a 2. világháború vége felé a Debrecenben, a Református Nagytemplomban megalakult Nemzetgyűlés – a parlament elődjének – tagja volt. Ilyen szempontból már akkor történelmi személyiség volt.

1979-ben az Indiai Köztársaság elnöke és miniszterelnöke fogadta személyesen dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztőt, mint a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége oktatási bizottságának tagját. Zsarnóczai Sándor főszerkesztő eljutott számos fejlett piacgazdaságú és fejlődő országba, így Indiába is.

A SZOVJET KÖZPONTOSÍTOTT TERVUTASÍTÁSOS RENDSZER BÍRÁLATÁRÓL

Dr. Zsarnóczai Sándor mindvégig következetes maradt a szovjet központosított tervutasításos rendszer bírálatában. Akkor is bírálta a tervutasításos rendszert, amikor *Közgazdasági Szemle* folyóirat főszerkesztője lett 1973 és 1985 között.

**A szovjet kormány ...
tiltakozott ... dr. Zsarnóczai
Sándor főszerkesztőnek
a szovjet tervutasításos
rendszer bírálatáról szóló
cikke nyomán...**

1970-es évek második felében dr. Zsarnóczai Sándor mint főszerkesztő kísérletet tett a szovjet tervutasításos rendszer megbírálására a *Közgazdasági Szemle* hasábjain. A *Közgazdasági Szemle* adott számának nyomdába adása előtti változata, amelyben a szov-

jet tervutasításos rendszer megbírálásáról szóló cikk is szerepelt, még el sem jutott a nyomdába, máris tiltakozott a szovjet kormány közvetlenül Kádár Jánosnál, az MSZMP első titkáránál. Kádár János hivatalos látogatáson Franciaországban, Párizsban volt, és éppen a francia köztársasági elnök fogadta, amikor a szovjet kormány tiltakozása eljutott hozzá. A szovjet kormány dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztőnek a szovjet központosított tervutasításos rendszer bírálatáról szóló cikke nyomán tett tiltakozásával meg sem várta Kádár János hazaérkezését Magyarországra, azonnal tiltakozott, és követelte, hogy a cikk ne jelenjen meg. A szovjet kormány azzal a fenyegetéssel élt, hogy amennyiben megjelenik a *Közgazdasági Szemle* ezen száma a *főszerkesztő bíráló cikkével*, a szovjet kormány zúzdába fogja küldeni a folyóiratszámot, és kinyomtatása esetén sem engedélyezi még az utcai árusoknál való árusítását sem. Természetesen a cikk nem jelent meg a folyóiratban.

Az 1970-es évek folyamán volt egy újabb kísérlete dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztőnek a szovjet tervutasításos rendszer bírálatáról szóló cikke megjelentetése érdekében, amely szintén az előbbiekhöz hasonló módon zárult. A szovjet kormány újólag tiltakozott Kádár Jánosnál dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztőnek a szovjet tervutasításos rendszer bírálatáról szóló cikke nyomán, így ezt a cikket sem jelentették meg.

1985-ben, a harmadik esetben a következő okból jelenhetett meg dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztőnek a szovjet tervutasításos rendszer bírálatáról szóló cikke a *Közgazdasági Szemle*ben. A KGST-országok közgazdaság-tudományi folyóiratainak főszerkesztői – beleértve dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztő személyét is – megállapodtak abban, hogy *egy közös számot* adnak ki ebben az évben, amely megjelenik valamennyi KGST-tagországban. Az elfogadott közös számban benne volt magyar részről dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztőnek a szovjet tervutasításos rendszer bírálatáról szóló cikke, amelynek megjelenését a nagy nemzetközi nyilvánosságnak köszönhetően a szovjet kormány nem tudta megakadályozni.

A KGST-tagországok közös folyóiratszámának és benne *a bíráló cikk* megjelenése nyomán a szovjet kormány részéről Bajbakov miniszterelnök-helyettes azonnal követelte Kádár Jánostól, hogy dr. Zsarnóczai Sándort azonnali hatállyal távolítsák el főszerkesztői posztjáról. Ez meg is történt. Továbbá a szovjet kormány nyomást gyakorolt Kádár János első titkárnál annak érdekében, hogy dr. Zsarnóczai Sándort, aki egyben a budapesti Állatorvos-tudományi Egyetem tanszékvezető egyetemi tanára is volt, mentse fel tanszékvezetői posztjáról. Azonban dr. Kovács Ferenc akadémikus, aki az Állatorvos-tudományi Egyetem rektora volt, nem járult hozzá dr. Zsarnóczai Sándor egyetemi tanárnak a tanszékvezetői posztjáról való eltávolításához. Ennek eredményeként, nagyon nehezen, de megmaradhatott dr. Zsarnóczai Sándor tanszékvezetőként az egyetemen.

VÉLEMÉNYEMET AZ ALÁBBIKBAN ÖSSZEGZEM

A kérdés az, hogy miért volt ennyire fontos a szovjet kormány számára a központosított tervutasításos rendszer? Erre nagyon hosszú választ is lehet adni, amelyre e cikk keretében nem nagyon van lehetőségem.

A szovjet kormány attól tartott, hogy dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztőnek a szovjet tervutasításos rendszerről szóló bírálati előjelét adják annak, hogy a Kádár-rendszer előbb-utóbb a szovjet tervutasításos rendszer fokozatos leépítésére készül. Ebből a szempontból alaptalan volt a szovjet kormány aggodalma, mivel a gazdaságon kívüli kényszer eszközeivel, azaz a Magyarországon állomásozó százezres nagyságrendű *szovjet hadsereg jelenlétével* a szovjet kormány teljes mértékben biztosítani tudta az általa előírt tervutasításos rendszer maradéktalan érvényesítését.

Ugyanakkor a szovjet kormány mindent megtett annak érdekében, hogy a közép-kelet-európai országok – beleértve Magyarországot is – teljes mértékben egyoldalúan *csak a Szovjetuniótól függjenek*, mind gazdasági, pénzügyi, mind energia, katonai vonatkozásban, elszakítva a régiót a világgazdaságtól.

A szovjet kormánynak módjában volt azt is mérlegelni, hogy a *Közgazdasági Szemle*, pontosan dr. Zsarnóczai Sándor egyetemi tanár főszerkesztősége idejében, nagyon komoly tudományos elismertséget szerzett Nyugat-Európában, többek között az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Németországban és Svájcban is, valamint az Amerikai Egyesült Államok számos rangos egyetemén és kutatóintézetében. Dr. Zsarnóczai Sándor egyetemi tanár a Nemzetközi Szövetkezeti Szövetség vezetőségi tagjaként még a *Közgazdasági Szemlének* is tudott további nemzetközi elismertséget szerezni sok fejlődő országban, így például Indiában is.

Ez a nemzetközi elismertség abból adódott, hogy dr. Zsarnóczai Sándor döntése alapján a jeles cikkeket megjelentető *Közgazdasági Szemle* minden havi számából számos példányt minden fontosabb nyugat-európai országba elküldtek. Továbbá minden hónapban közel 150 példányt küldtek el szinte majdnem az egész Amerikai Egyesült Államok területére, legrangosabb egyetemeire, kutatóműhelyeibe vagy vezető hivatalaiba, így lényegében közel százötven különböző helyre kerültek a folyóiratszámok minden hónapban. Elsősorban az 1970-es években a *folyóirat komoly nyugati nemzetközi elismerést kapott* abban az időszakban, amikor dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztő volt.

A főszerkesztő elmondása szerint, az 1970-es évek folyamán az Egyesült Királyságban Margaret Thatcher brit miniszterelnök legfőbb gazdasági főtanácsadói elismeréssel szóltak a liberális szellemű *Közgazdasági Szemle* folyóiratról. Kiemelendő a svájci köztársasági elnök legfőbb gazdasági tanácsadójának pozitív véleménye a folyóiratról. Sok pozitív vélemény érkezett főleg az akkori Nyugat-Németországból, Ausztriából és sok más nyugat-európai országból, például Franciaországból is, amit a főszerkesztő nekem nem részletezett. Az Amerikai Egyesült Államokból is hasonlóan pozitív vélemények sora hangzott el.

A szovjet kormány a központosított *tervutasításos rendszert tekintette fontos eszközének a szovjet hadiipar, a szovjet hadsereg és a legfelsőbb politikai vezetés – más szóval katonai diktatúra – megfelelő szintű integrálásának kialakí-*

tásában, amely nélkülözhetetlen volt bizonyos világpolitikai, világgazdasági térnyerés eléréséhez a szovjethatalom számára. A szovjet kormány a tervutasításos rendszer intézményén keresztül is tette egyoldalúan függővé a közép-kelet-európai országokat – beleértve Magyarországot is – a szovjethatalomtól.

Célszerű lenne néhány gazdasági adattal is alátámasztani, hogy mit érthetünk ezen az egyoldalú függőségen és a szovjethatalom világgazdasági-katonai térnyerésén.

1. A szovjet kormány a *gyárak, üzemek, bányák államosításával* és a központosított tervutasításos rendszer intézményével elérte azt, hogy a civil ipari termelést két hét alatt hadiipari termelésre tudta átállítani. Az Amerikai Egyesült Államokban ezt az átállási folyamatot három hónap alatt tudták megvalósítani. A szovjetrendszerben az államosítások mellett fontos volt a *nagymértékű, kb. 80%-os jövedelemelvonás*, hogy így a gazdasági erőforrások jobban összpontosíthatóak legyenek a *hadiipar és az ezt kiszolgáló nehézipar további fejlesztésére*. A nagyfokú jövedelemelvonás tette szükségessé a világgazdasági viszonylatban is alacsony élelmiszerárak kialakítását a közép-kelet-európai országokban. A hadiipar fejlesztésére történő nagyfokú elvonások következtében számos gazdasági ágazat tevékenysége, termékkibocsátása csökkent, illetve ágazatok nem fejlődtek ki megfelelően. Ennek eredményeként alakulhatott ki a *hiánygazdaság szindróma*. Bizonyos ágazatok hiánya, illetve hiányos teljesítménye következtében a lakosság termék- és szolgáltatásellátásában komoly nehézségek keletkeztek a szovjet társadalomban és a közép-kelet-európai szocialista országokban. A hadiipari fejlesztésekből adódó pénzügyi elvonások következtében számos infrastrukturális beruházás elmaradt, amely eredményezte például a „sártenger” falvakat (az eső áztatta poros utakat jelenti).

2. A szovjet kormány a tervutasításos rendszerrel olyan gazdasági szerkezet kialakítását tudta elérni a közép-kelet-európai országokban, amely megfelelt a szovjet katonai-gazdasági világhatalmi terjeszkedési céloknak. Hasonló elveket követett a szocialista orientációjú fejlődő országok esetében is: lehetőség szerinti államosítások, nehézipar és hadiipar fejlesztése.

3. A szovjet kormány ellene volt a szövetkezeti intézményrendszernek, mivel e keretek között érvényesülő egyéni érdekek kevésbé tehetők lehetővé a szovjet központi érdekérvényesítést.

4. Magyarország gazdasági helyzetét jelentősen rontotta, hogy a *katonai költségek* a magyar nemzeti jövedelemnek hivatalosan 10%-át, de valójában 16%-át tették ki.

5. Ehhez párosult az, hogy a szovjet kormány döntése értelmében a magyar kormánynak az *arab országokat kellett támogatnia a magyar nemzeti jövedelem szintén 16 %-a erejéig*. Lényegében a katonai kiadások és az arab országoknak nyújtott segítségünk a nemzeti jövedelmünk egyharmadát vitték el. Megjegyzendő, hogy a szocialista országok nem GDP-ben (Gross Domestic Product = bruttó hazai termék) számoltak, hanem úgymond „KGST-szabvány” formájában a nemzeti jövedelem kategóriában. Így ugyanis nehezebb az alapvető statisztikai adatok alapján összehasonlítani a fejlett piacgazdaságú országok és a közép-kelet-európai országok gazdasági helyzetét. Megjegyzendő, hogy Japánban az 1945-ös amerikai–japán fegyverszüneti megállapodás keretében a japán nemzeti jövedelemből csak maximum 1%-ot lehetett katonai költségekre fordítani, ténylegesen azonban ez csak 0,8%, alatta volt az egyszázalékos szintnek. Lényegében ebben is gyökerezett a „japán csoda”, amiről annyit írtak a nemzetközi szakmai irodalomban az 1970-es évek vége felé. Ezzel szemben Magyarországon a nemzeti jövedelmünkből – lényegében a GDP-ből arányosítottan is – 16%-ot költöttünk katonai kiadásokra, az arab országok támogatásán felül, ezzel együtt a nemzeti jövedelmünk egyharmadával számolhatunk.

6. Magyarország a szovjet kormány törekvéseinek megfelelően lényegében *egyoldalú energiatüggőségi helyzetbe* került a szovjet energiaszállítóktól. Évente 6 millió tonna kőolajat vásároltunk a szovjet exportőröktől, amelyből a hazai felhasználás csak 2 millió tonna volt, a többi 4 millió tonna kőolajat a Magyarországon állomásozó szovjet katonai egységek energiaszükségleteinek kielégítésére fordítottuk. Emellett a Magyarországon állomásozó *szovjet hadsereg élelmezését* is a magyar kormánynak kellett biztosítania.

7. A magyar gazdaság számára súlyos tehertételek voltak a fent említett költségtényezők. Ennek némi ellensúlyozására szükség volt a *külföldi államadósság növelésére*, amely az 1980-as évekre elérte a 24 milliárd amerikai dollárt. A szovjet kormány utasítására ennek egyharmadát, 8 milliárd dollárt az arab országok megsegítésére kellett fordítanunk. Az arab országok a magyar kormány által részükre kifizetett nyolcmilliárd dollárból nem fizették ki a magyar exportot, a szolgáltatások és

az arab országokban folytatott beruházások költségeit. 1993-ban a *Nép-szabadság* napilapunk harmadik oldalán megjelent hír szerint, egyedül csak Irak 3,6 milliárd amerikai dollárral tartozott nekünk. A többi tartozás más arab országoktól származik.

8. Magyarország gazdasági helyzetét, elsősorban *külkereskedelmi mérlegét*, ezen keresztül a fizetési mérlegét jelentős mértékben rontotta a számunkra kedvezőtlen *rubel–dollár–forint árfolyamrendszer*. A szovjet kormány utasítására a magyar–szovjet külkereskedelmi kapcsolatokat lényegében részint dolláralapra helyezték. Hasonlóan ehhez a szovjet kormány ezt a dolláralapú külkereskedelmi kapcsolatot valamennyi közép-kelet-európai ország vonatkozásában kialakította. *A szovjet kormány leértékelt külkereskedelmi partnerként kezelte a közép-kelet-európai szocialista országokat.*

Ennek lényege az, hogy a rubel–amerikai dollár–forint árfolyamot akkor alkalmazta a szovjet kormány velünk szemben, amikor importáltunk termékeket és szolgáltatásokat a szovjet partnerektől. *A magyar kormány általában az amerikai dollárt felülértékelt* az amerikai–magyar külkereskedelmi kapcsolatok erősítése érdekében, illetve a magyar állami vállalatokat így kívánta ösztönözni az exportjuk növelésére az USA-ba és a többi fejlett piacgazdaságú országba. Egy dollár kereskedelmi árfolyama 50 forint volt, illetve bizonyos magyar gépexport növelése érdekében a magyar kormány (illetve a Magyar Nemzeti Bank) 100–120 forintot is fizethetett dolláronként állami vállalataink felé. A turistaárfolyam esetében 1 amerikai dollár csak 25 forint volt, viszont külföldre turistaként magyar állampolgár magánszemélyként csak háromévenként és személyenként maximum 50 dollárt vásárolva utazhatott.

Ezzel szemben a szovjet transzferábilis rubel 18 forint volt, amit lényegében turista- és kereskedelmi árfolyamként számolt a magyar kormány.

A szovjet kormány ezt a felértékelt dollár–forint árfolyamot vette figyelembe Magyarországnak a szovjet import elszámolásánál. Emellett a szovjet kormány 1 szovjet rubelt 1,2 amerikai dollárként számított fel, majd később „egy az egyben” árfolyamon, 1 dollárt 1 rubelért átszámításként kezelte. Ilyen formában egy szovjet rubelért külkereskedelmi kapcsolatban Magyarországra irányuló szovjet import esetében rubelenként 50 forintot kellett fizetnünk, míg exportunk esetében a szovjet kormány minden rubel után csak 18 forintot – a transzferábilis rubelárfo-

lyamot – számította, *háromszorosan rontva a magyar külkereskedelmi mérleget a szovjet külkereskedelmi kapcsolatok vonatkozásában.*

Végeredményben, forintban számolva, minden egyes szovjet rubelért importunk esetén 50 forintot fizettünk a szovjet kormánynek, míg exportunk esetén a szovjet kormány csak 18 forintot fizetett rubelenként a magyar kormánynek. Ez a közel háromszoros ráfizetés megterhelte valamennyi közép-kelet-európai szocialista ország külkereskedelmi mérlegét a szovjet kormány felé. Csak állami vállalatok léteztek a szocialista országokban, és a külkereskedelem állami monopólium volt.

Egyetlen szocialista ország és vállalata sem volt érdekelt ilyen alapon a szovjet külkereskedelmi kapcsolatokban. Természetesen szükséges volt bizonyos termékek, nyersanyagok és energiahordozók importja a szovjet relációban. Ezt a fajta külkereskedelmi kapcsolatot a szovjet központi tervutasításos rendszer nélkül nem lehetett volna fenntartani. Erről a külkereskedelmi kapcsolattrendszerről részletesebben dr. Kádár Béla egyetemi tanár, a Közgazdaságtudományi Egyetem és az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének tanára, kutatója írt egyetemi jegyzeteiben és tankönyveiben.

9. Az 1977 nyarán megkezdett *SS–20-as szovjet atomrakéták betelepítésének költségét* is a közép-kelet-európai szocialista országokkal fizettette meg a szovjet kormány, beleértve Magyarországot is.

A fenti gazdasági folyamatok felvázolása és értékelése is azt hivatott szolgálni, hogy jellemezze a szovjet kormány erőteljes érdekelttségét a központosított tervutasításos rendszer fenntartásában. Természetesen az MTA *Közgazdasági Szemle* főszerkesztője szűkebb gazdasági és agrár-közgazdasági oldalról tartotta fontosnak bírálni a szovjet tervutasításos rendszert, amelynek azonban a fenntartása szovjet részről több irányban fontos volt, amelyet a fenti szempontok csak egy-egy szűk területre vonatkozóan tudták áttekinteni.

A szovjet típusú központi tervutasításos rendszer semmiféleképpen sem volt fenntartható, sem mint katonai diktatúra, sem mint gazdaságirányítási rendszer. A rendszer következményeként a szocialista tábor egésze gazdaságilag is, társadalmilag és pénzügyileg is megroppant. A romló külkereskedelmi mérlegünk romló fizetési mérleg kialakulását eredményezte, amely logikusan vezetett a külföldi államadósság kialakulásához és növekedéséhez.

ZÁRÓGONDOLAT

Ezek a folyamatok szükségszerűen vezettek a magyar társadalmi-gazdasági rendszerváltozáshoz, amely az 1980-as és 1990-es évek fordulóján következett be. Végző soron *dr. Zsarnóczai Sándor főszerkesztőnek a szovjet tervutasításos rendszer megbírálása egy későbbi, 1980–1990-es időszakban bekövetkezett széles körű társadalmi-gazdasági rendszerváltás előhírnöke lett.*

JEGYZETEK

- ¹ Romány Pál: *Elementek...* Gazdálkodás, XLVI./5., 2002, 87. o.
- ² Halm Tamás: *Búcsúzunk.* Közgazdasági Szemle, XLIX./10., 2002.
- ³ Halm, i. m.
- ⁴ Romány, i. m. 88. o.
- ⁵ Halm, i. m.
- ⁶ Halm, i. m.

Prugberger Tamás

**Reflexió Sárközy Tamásnak
A túlzások dialektikája című
írására a *Kik támadják
Magyarországot és miért?*
című könyv tükrében**

**Reflection on the “*Dialectics of Exaggeration*”
by Tamás Sárközy in Light of the Book
“*Who Attack Hungary and Why?*”**



Összefoglalás

A 2012 nyarán Tóth Gy. László, Lentner Csaba és Zárug Péter Farkas szerzői kollektívától a Kairosz Kiadónál megjelent fenti című könyvhöz¹ Sárközy Tamás jogászprofesszor mondanivalóját hét téma köré csoportosítva szól hozzá.² A hét témakörben a szerző nem a könyvvel, hanem a könyv által tárgyalt kormányzati tevékenység egyes megnyilvánulási formáival és döntéseivel, valamint hazai és nemzetközi ki-

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

hatásaival foglalkozik, kritikailag értékelve azokat. Ez az írás Sárközy nézeteit elemzi ugyancsak kritikailag az alapul szolgáló könyv szemléletén keresztül.

Summary

In the summer of 2012 a book written by László Tóth Gy., Csaba Lentner and Péter Farkas Zárug was published at Kairosz Publisher. Tamás Sárközy reflected on this book from seven points of view. He critically evaluated the forms of government activities and decisions also tackled by the book, and their national and international effects. This article gives a critical analysis of Sárközy's views, on the basis of the book.

Sárközy Tamás kritikai értékeléssel elemezte a Tóth Gy. László–Lentner Csaba–Zárug Péter Farkas szerzőhármás által írt és a Kairosz Kiadónál megjelent *Kik támadják Magyarországot és miért?* című könyvét, amelynek bemutatóján én is jelen voltam, és ezt követően a művet – amelyet alapos elemzésnek tartok – magam is olvastam. Mind a könyvet, mind pedig Sárközy Tamás reflexióját nagy érdeklődéssel tanulmányoztam, és most a terjedelmi korlátok miatt csak a reflexió reflexiójához kívánok hozzászólni, már csak azért is, mert az általam nagyra becsült és igen innovatívnak tartott, velem egy szakmát űző kollégámhoz hasonló kérdésekkel magam is foglalkozom, bár némileg tőle eltérő megközelítés mellett. Úgy vélem, mindkettőnkre vonatkozik a nacionálsovinizmustól mentes liberális gondolkozásmód, de én talán jobban összpontosítok a nemzeti kisebbségek jogaira és érdekeire (bármelyik is legyen az), valamint a szociális tényezőkre. Ennélfogva az egyes állami és nemzeti érdekeket is figyelembe vevő szociális piacgazdaság híve vagyok. Ebből a szempontból kívánok Sárközy Tamás írásához hozzászólni.

Indításképpen Sárközy leszögezi, hogy a második Orbán-kormány másként kormányoz, mint az első, valamint a rendszerváltó Antall–Boross-kormány, továbbá az eddig egzisztált balliberális kormányok. Orbán második kormányzását – megállapítása szerint – viszonylagos demokráciadeficittel járó és a jogállamiságot áttörő politikai hatalomgyakorlás jellemzi. Pozitív vonásának tartja azonban, hogy a korábbi kormányzati impotenciát és túlegyeztetést felszámolta, de a villámgyors politikai döntések erőszakos áterőltetését károsnak véli.

A *sötét múlt eltúlzása* című témakörben Sárközy elismeri, hogy az előző nyolcéves balliberális kormánykoalíció teljesen elhasználódott, és hogy az államigazgatás színvonala jelentősen csökkent, de túlzásnak tartja, amit a szerzői hármás állít, hogy a magyar közigazgatás teljesen szét-esett. Szerintem, ha nem is esett teljesen szét, de igen közel került hozzá. A közigazgatást vezető réteg – amely a *de jure* szabályozás ellenére – *de facto* az amerikai zsákmányrendszer alkalmazása következtében a korrump komprador balliberális kormány holdudvarához tartozott, és éppen olyan korrupttá vált, mint a felette álló kormány igen sok minisztere, sőt a miniszterelnökök makulátlansága is erősen kérdésessé vált. A közigazgatás felső vezetői korrumpálták és/vagy korrupciós együttműködésre, összejátszásra kényszerítették beosztottaikat. Általánossá vált a közigazgatási feladatoknak az ún. „csókosok” részére történő kiszervezése, és a nekik címzett megbízásadások „visszaosztás” mellett. Mindez gátlástalan privatizációval párosult. Ezt elkezdte az Antall–Boross-kormány MDNP-s szárnya az élelmiszer-feldolgozó ipar, valamint a gép- és fémipar érték alatti eladásával, valamint a termőföldek mezőgazdasági művelési ágból közigazgatási segédlettel történt illegális kivonásával. Itt a vételárak minél alacsonyabb megállapítása és az egyéb kedvező feltételek (adókedvezmény, reorganizáció és foglalkoztatásmegtartás alóli felmentés) elérése érdekében, az 1990-es évtized első felében a privatizációk lebonyolításával a multik által megbízott ügyvédi irodáknak átlag 6 millió Ft kenőpénzt adtak át a privatizációs ügyleteket intéző ügyintéző tisztviselők lekenyerezésére. Minderről annak idején ügyvédjelöltekké vált volt tanítványaimtól és tsz-jogtanácsosoktól értesültem.

Reálisan látja Sárközy, hogy a gazdaság stagnál, és hogy az államadóság magas. Míg a szerzői triász ezt a 8 évig regnált balliberális kormányzat külföldi tőkét kiszolgáló korrump és dilettáns gazdaságpolitikájának rója fel, addig Sárközy e kormányzati és a könyvben is megtalálható vádakot – bár elismeri, hogy van bennük igazság – eltúlzottnak tartja. Szerinte annak, hogy a kormányzati törekvések ellenére sincsenek meg a feltételei a gazdasági növekedésnek, csak részben róható fel az előző kormányzati kurzusnak. Ebbe jelentősen bejátszik szerinte a 2008-ban elkezdődött és mindmáig tartó gazdasági válság, és a Gyurcsány-kormányzás időszakának végén kialakult „vészhelyzetet a Bajnai-kormány-nak sikerült elhárítania”, de tegyük hozzá, újabb IMF-hitel felvétele

révén. Így az első Orbán-kormány által cirka 60%-ra lefaragott államadósság közel 85%-ra nőtt e kormányzás ideje alatt. Sárközy véleménye szerint azonban, bár az örökölt államadósság magas, de nemzetközileg nem kirívó. Álláspontja szerint a gazdaság nincs veszélyben, ha pedig mégis vészhelyzet állna elő, annak oka az Orbán-kormány „unortodox” gazdaságpolitikája lenne.

Én némileg másként látom a helyzetet. A krízis kétségtelenül a 2008-ban kirobbant gazdasági válságra vezethető vissza. Azonban e válságot az USA neoliberais ortodox gazdaság- és pénzügyi hitelezési politikája váltotta ki. Az USA ezt a globális liberálortodox gazdaságpolitikát rákényszeríti a WTO-n, a Világbankon és az IMF-en keresztül az EU-ra, ahonnan továbbgyűrűzik a „neo” módon kolonizált új EU-tagállamokhoz. Obama, az USA elnöke is „kiakadt” azon, hogy a veszteséges bankok részére a válságból való kilábalás érdekében adott állami pénzeket a bankmenedzseri fizetések emelésére, nem pedig bankjaik fizetőképességének helyreállítására, valamint az elbocsátott banktisztviselők visszavételére fordították. Az EU korábbi bizottságának – amelynek elnöke szintén Barroso volt – az új tagállamok gazdaság- és pénzügyi politikáért felelős biztosa, Almunia tudott a Gyurcsány-kormány szakszerűtlen és kalandor pénzügyi gazdálkodásáról, valamint a magas, 9%-ot meghaladó költségvetési hiányról, mégis takarta mindezt, nyilván azért, mert komprador módon elvtelenül kiszolgáltatta az országot az euroatlanti nagytőkének. Éppen azért, mert az Orbán-kormány mindezt felszámolni kívánja, vagyis meg akarja szüntetni az ország pénzügyi függőségét az IMF-től, döntött az újabb hitelfelvételtől való elzárkózástól, fordulhat elő, hogy a globalo-neoliberais gazdasági és pénzügyi körök megkísérlik a hitelminősítő intézetek felhasználásával leminősíteni a magyar valutát, és befektetésre veszélyesnek minősíteni az országot. Ez a veszély nagyon is reális. A Bretton Woods-i egyezmény egyoldalú amerikai felmondása óta ezzel bármely országot pénzügyi úton gazdaságilag tönkre lehet tenni. Diktatúrája miatt Ceaușescut sem a Tőkessel az élen kialakult belső ellenzék buktatta csak meg, hanem az euroatlanti monetáris erő, amely nélkül a belső ellenzék képtelen lett volna a diktátor rendszerének a megbuktatására. A megbuktatásban elsősorban az játszott közre, hogy az államadósságot teljesen vissza akarta fizetni, és nem akart újabb hiteket felvenni az IMF-től és a Valutaalaptól. A Ceaușescut követő új kormányok sorra vették fel az IMF által

felkínált kölcsönöket, betartva az IMF által előírt szociális és gazdasági megszorító intézkedéseket, miáltal az adósság ismét nő, és az életszínvonal drámailag csökken. Ebből az a tanulság vonható le, hogy nem lehet radikálisan és diktatúrával összekötve gyors adósságcsökkentést végrehajtani, mert padlóra kerül az adott ország, és újabb kölcsönök

**...nem lehet radikálisan
és diktatúrával összekötve
gyors adósságcsökkentést
végrehajtani...**

felvételére kényszerül, kiszolgáltatva saját magát. Ezért érdemes elgondolkozni Sárközy ama kritikai észrevételein, amelyekben felveti a jogállamiságot csorbító demokráciadeficitet és az erőpolitizálást. Annak ellenére azonban, hogy e felvetéseknek némi

alapjuk van, egyelőre a társadalom nagy többsége a rendcsinálás szükségességének fogja fel mindezt, és a magyar kormány „erőlködéseit” pozitívan értékeli. Kritika a kormánnyal szemben elsősorban a nemcsak materiális, hanem az immateriális tényezőket is figyelembe vevő alkotó értelmiségtől származik, amelynek a demokratikus és/vagy szociális jogállamiság totalitása is fontos. Eme értelmiségi kör jelentős részének azonban alapvető hibája az internacionalista kozmopolitizmus túlértékelése, valamint a szociális és a nemzeti tényezők alábecsülése. Ennek is tudható be, hogy a legújabb közvélemény-kutatási adatok szerint a Fidesz népszerűsége csak kismértékben csökkent, míg a balliberális ellenzéki a mélypontról semmit sem emelkedett. Ennek ellenére azonban az eldurvuló és gátlástalanul könyörtelen, következetesen célratörő ellenzéki kampány – ami már elkezdődött, és elég hosszúnak ígérkezik – hozhat meglepetéseket. Emiatt nem árt elgondolkozni Sárközynek a demokrácia- és a jogállamiság-deficittel, valamint az erőpolitikai módszerekkel kapcsolatos kritikai észrevételein, még ha azok eltúlzottak is.

Harmadik témaként Sárközy a kormány új államépítési programjával foglalkozik, amelynek szükségességét ő is elismeri, de e szükségességi programot részben eltúlzottnak tartja. Visszanyúlva a rendszerváltás időszakára, Sárközy az 1989–90-ben létrehozott államszervezetet „szuperjogállamnak” tartotta, hibájának azonban a hatékony kormányzást megnehezítő garanciális fékek túlzott mennyiségét látta. Szerinte a demokrácia eltúlzása akkor magát a demokráciát veszélyeztette. En-

nek tényezőit a szerző részletesen felsorolja. Közülük kiemelném a kormánytól teljesen függetlenné vált igazságszolgáltatási igazgatást és ügyési tevékenységet, továbbá a rengeteg intézményre tútagolt állam-szervezetet, a túlméretezett apparátussal működő, túlméretezett számú önkormányzatot, amelyet egyre több közfeladattal láttak el finansiális feltételek biztosítása nélkül, ami az önkormányzatok eladósodásához vezetett. Felveti a problémák között a demokratikus tradíciók hiányát, mely tradíciók közül mindegyik polgári kormány a Horthy-rendszert emeli ki példaként, holott – ebben részben igaza van Sárközynek – a Horthy-rendszer is szenvedett demokratikus deficitben. Ugyanakkor azonban nem szabad elfelejteni, hogy az oktatásra és a felsőoktatásra, valamint működése anyagi fedezetének biztosítására nagyon is ügyelt, ami a rendszerváltást követő összes kormány számára példakép lehetett volna, ideértve a jelenlegit is.

Helytállóan utal arra Sárközy, hogy a 2000-es évek elejétől, vagyis az első Orbán-kormányt felváltó, lényegében a 8 évig fennállott balliberális kormányzás kezdetétől a magyar állam működése egyre csökkent, nőtt az anarchia, a korrupció, hatékonytalanná vált a kormányzás, és egy weimarizálódási folyamat állott elő. Ehhez még hozzátenném, hogy mindez beépült a közigazgatásba is, és egyre nagyobb lett a maffiauralom. A demokráciadeficit és a jogállamiság erodálódása, valamint a jogbizonytalanság ebben a folyamatban többszöröse volt, mint amit a jelenlegi kormányzásnál Sárközy tapasztal. Sárközy is reálian érzékeli a nyolcéves balliberális kormányzás e vonásainak tarthatatlanságát, és ezért helyesnek tartja az Orbán-kormánynak azt a törekvését, hogy a kormányzást hatékonyra kívánja tenni, aminek érdekében már sok anomáliát számolt fel. Ezek között említi a polgármesterek parlamentjének a megszüntetését, a dekoncentrált szervezeteknek a kormányhivatalokba történő egyesítését, a járások létrehozását, a médiatanács és a közszolgálati médiák vezetésében jelentkezett abszurdítások megszüntetését, a bírói önkormányzat túlkapásainak, túlzásainak a korrigálását, valamint hogy az 1989–90-es ideiglenes alkotmányt felváltotta kartális alkotmányként az Alaptörvény. Sárközy ezzel mintegy igazolja a kormány politikájának e kérdésekben történt döntéseinek helyességét, amelyeket a balliberális ellenzék hevesen és felháborodottan kritizált, amelyek közül különösen a médiaügyben és a bírósági igazgatási reform kérdésében hozott kormányzati döntések ügyében rohant felbőszülve Brüsszelbe, eláztatni

a kormányt. Sárközy megfontolt álláspontjából is kiviláglik, hogy mindez az ellenzék részéről alaptalan és szégyenteljes volt. Már csak azért is ilyennek értékelhető, mert azoknak a romoknak az eltakarításáról volt és van szó, amelyet ez az ellenzék kormányhelyzetben okozott. Mindez a szerzői triász könyvéből pregnánsan kitűnik.

Sárközy megalapozottan helyesli, hogy az Orbán-kormány a politikai és a közigazgatási intézményrendszernek az előző 8 évig tartó, bal-liberális kormányzat által előidézett tarthatatlan helyzete megszüntetését irányozta elő, amit következetesen és gyorsan kívánt végrehajtani. Elismeri, hogy ez a kormányzati munka szükséges és eredményes volt. Ennek ellenére mégis kritikával illeti a szerinte körültekintés nélküli gyors kormányzati intézkedések miatt. E kormányzati munkában álláspontja szerint középutas politikát kellene folytatni, mivel nem lehet egyszerre mindent megváltoztatni. Ezért bizonyos „evolúciót” szükségesnek tart. Az tény, hogy a második Orbán-kormány a társadalom-gazdasági és az állami élet minden területén gyökeres változtatást valósított meg, amit azonban Sárközy túl gyorsnak ítél. Szerinte a gyorsaság a tartalmi eleme a kormányzásnak, amit a kormány a világgazdasági válsággal indokol. Ezzel támasztja alá a gyors törvényhozási és alkotmányozási, alaptörvény-alkotási folyamatot. Sárközy szerint a jogalkotási gyorsaság szétfeszítette a jog rendszerét, ami „jogalkotási káoszhoz” vezetett. Még a jogász is alig vagy sehogyan sem ismeri ki magát a „salátatörvények”, valamint a kevert törvények dömpingjében. Hogy ezt a jogalkotási gyorsaságot semmi se zavarja, felszámolta a kormány az érdemi érdekegyeztetés rendszerét, és bevezette a frakció- és a képviselői indítványokra alapozott törvényhozást, amivel szemben Sárközyvel együtt nekem is fenntartásaim vannak. Sárközy a gyors alaptörvény-alkotási folyamatnak tudja be az Alaptörvény tagolásának következtelenségeit (cikkelyek, cikkek, fejezetek és címek, valamint betűk, római és arab számok szerinti kevert tagolását), sarkalatos törvényekkel és többszöri módosításokkal megvalósított toldozgatását. Jól látja a kritika szerzője azt is, hogy a törvényhozási gyorsaság, valamint az ellenzéki megakasztás elkerülése érdekében intézkedett a kormány a házszabály módosítása és a parlamenti vita időtartamának korlátozása iránt, és alkottatott meg az Országgyűléssel egy olyan normát, mely szerint ha a Költségvetési Tanács nem fogadja el a kormány költségvetési tervezetét, ellenvéleményét 24 órán belül kell előterjesztenie. Ugyanakkor azonban az itt említett időkorlátozásokkal

a kormány helyesen szegte el az ellenzéki obstruálás lehetőségét, a Költségvetési Tanács pedig már a költségvetés készülésének menetében is tud tájékozódni a formálódó költségvetésről, ezért a költségvetési törvényjavaslattal való egyet nem értés esetére megadott rövid határidő védhető.

A szerző helyteleníti azt is, hogy a jelenlegi kormány mind a közigazgatásban, mind a bírói, mind pedig az ügyészi karban rendkívül széles személycserét hajtott végre fűnyíróelvet alkalmazva. A fűnyíróelv alkalmazásával szemben nekem is fenntartásaim vannak. A fűnyíróelv egy olyan gyors és mechanikus módszer, aminek következtében kihullottak mind a közigazgatásból, mind a bírói apparátusból a korábbi balliberális kurzustól magukat elhatároló és a jobboldali kormányzással szimpatizáló elemek is, ugyanakkor sok balliberális beállítottságú egyén mind a két apparátusban visszamaradt. Az kétségtelen, és ezt a szerzői hármass könyvének adatai és elemzései egyértelműen igazolják, hogy a széles körű személycserére szükség volt. A *Polgári Szemle* több számában adatokat feldolgozva én is írtam erről, mely adatok a szerzői hármass adataival és álláspontjával állnak összhangban. Ugyanakkor, miként e közleményeimben leírtam, a közép- és a felső szinteken lévő hivatalnokok működését egyenként, velük tárgyalva lett volna helyes megvizsgálni, és ennek alapján további alkalmazásukról vagy felmentésükről dönteni, és csak a kulcspozíciókban volt legfelső vezetőkkel szemben lett volna helyes a felmentést automatikusan alkalmazni.

A bírói kar és az ügyészi apparátus esetében ez már jóval kényesebb kérdés. Nem véletlenül állt el a kormány az ügyészi apparátusnál az eredetileg a bírákkal egyező 62. életév betöltésével járó nyugdíjazástól. A bírák esetében ez még kényesebb kérdés. A bírói függetlenség ugyanis Európa valamennyi államának alkotmányában és az EU-jog kemény magú részében biztosított, meg nem sérthető jogelv. Ezért nyúlt hozzá a kormány a nyugdíjazás módszerével. Ennek ellenére azonban mégsem volt ez a megoldás helyes. Helytelen volt, mert egyrészt alapjogokat sértett, másrészt pedig amiatt is, mert sok érintett vagy a közeli jövőben érintetté váló bíró és bírói tanács hozott a kormány érdekeivel szembehelyezkedő ítéletet revánsképpen. Elég hivatkozni az amorálisan juttatott és felvett nagy összegű végkielégítések visszaszerzésére irányuló perekre, amelyeket a kormány sorozatban veszített el.

Azt a nézetet én is osztom, hogy a bírák 62 éves kor elérésével tör-

ténő nyugdíjazásának elrendelése és ennek az Alaptörvénybe foglalása az Alaptörvénynek a rendszerét is megbolygatta oda nem illő jellege miatt. Ez mondható el az Alaptörvény későbbi módosításairól is részben, amire bizonyos mértékig az Alaptörvény gyors megalkotása miatt került sor. Visszatérve a bírákra, sokkal diplomatikusabb lett volna, ha a kormány csak a bírósági vezetők e

Nem a kormány viszonyul unfair módon az EU-hoz...

funkciójából történő leváltására koncentrált volna, meghagyva őket azonban továbbra is bírának, miként ezt a Legfelsőbb Bíróság kormányváltáskori elnökével is tette. Sokkal diplomatikusabb lett volna, ha a kormány a bírósági vezetőket nem a bírói posztról, hanem csak a vezetői posztról váltja le, és helyükre nem balliberális érzelmű bírákat ültet, akik olyan bírákra és bírói tanácsokra szignálják ki a politikai kihatású (korrupciós visszaélések, jogalap nélküli visszaélések, jogtalanul adott és felvett végkielégítések stb.) ügyeket, ahol a társadalmi igazságérzetnek, valamint a közérkölcnek, és nem csak a formális jogszerűségnek megfelelő elbírálás várható. A dolgok ilyen állása mellett az EU részéről a bírói nyugdíjazással kapcsolatos kormányintézkedés és alaptörvényi rögzítése nem alaptalanul váltotta ki a kritikát.

Úgy vélem, a kormány ezt megfelelően korrigálta is. Azzal pedig, hogy valamennyi köztisztviselő, és így a bírák, valamint az ügyészek nyugdíjkorhatárát a 70. életévről a 65.-re kívánja leszállítani, a német-osztrák megoldást követi, ahol szintén a 68.-ról, ill. a 70.-ről a nyugdíjkorhatár a 65. évre került leszállításra az egyenlő bánásmód/elbírálás elve alapján. Így tehát a kormány a maga által okozott problémát – amelyet a parlament Alkotmányjogi Bizottsága által az Alaptörvény tervezetéről szóló konferencián kritikailag felvettem – az európai joggal összhangban oldotta meg. Ugyanez vonatkozik az Országos Bírói Tanács elnöke részére biztosított túlzott hatáskörnek az uniós kritika hatására történt szűkítésére is. Mindez amellet is szól, hogy az Orbán-kormány az EU-val fennállott konfliktusai során nem az EU l'art pour l'art „átverésére” törekedett és törekszik, hanem csak az ország jogos érdekeit védte, és védi ma is az EU-nak az országgal szemben támasztott jogalap nélküli igényével és alaptalan támadásaival szemben. Nem a kormány viszonyul unfair módon az EU-hoz, hanem az EU az Orbán-kormányhoz csak azért, mert nem akar gyarmati alávetettséggel behódolni az

EU mai vezetése által képviselt multinacionális érdekeknek, amelyek a 2008-ban kirobbant gazdasági válságot is előidézték. E problémákat, a korábbi és jelenlegi Barroso vezette EU Bizottságnak az országgal szembeni neokolonizációs pénzügyi függésben tartani akaró politikáját, az ennek megakasztására irányuló mai magyar kormánypolitikát és az emiatti megalapozatlanul szubjektív és felszínesen beszűkült brüsszeli kritikai láncolatot nagyon is helytállóan mutatja be és tárgyilagosan elemzi a már említett szerzői hármass könyve. Ezzel összevetve Sárközy érvelését, az előbbiek látszanak megalapozottabbaknak. Bizonyos kormányintézkedéseket izoláltan nézve, még igazat is lehetne adni Sárközynek, amikor felveti, hogy túl gyorsan és fűnyíróelv szerint cserélte le a közigazgatás személyzetét, és hogy az Alkotmánybíróságba is a maga embereit ülteti be. De vajon nem ugyanezt tette-e az előző 8 éven keresztül regnált balliberális kormány, amely tendencia Horn Gyula kormányzati fellépésével vette kezdetét? Nyilván azért is volt a nagy sietség az Alaptörvény megalkotása tekintetében, hogy a balliberális jellegű alkotmánybírósági határozatokat arra hivatkozással annullálni lehessen, hogy ma már nem az az Alkotmány a hatályos, amelyek alapján azokat meghozták.

Negyedik témakörként Sárközy azzal foglalkozik, hogy az egyébként helyeselhető kormányzati következetesség miként került eltúlzásra. A szerző szerint helyes lépés volt a kormánytól, hogy a szociális segélyezési rendszer korábbi parttalanságát felszámolta és jelentősen megszigorította. Azt is helyesnek tartja, hogy a büntetőeljárásokat felgyorsította, továbbá hogy a korrupcióval szemben erélyesen fellépett. Azzal azonban már nem ért egyet, hogy eme intézkedések során kormányzati mérsékelttség helyett kormányzati arrogancia érvényesült. Ennek megnyilvánulásait a következő területeken látta megvalósulni: *a)* A kormány a közalkalmazottak és a köztisztviselők, valamint az állami érdekeltségű társaságok esetében a kéthavit meghaladó, szintén törvényes alapon járó végkielégítést új adórendelet meghozatalával szinte teljes egészében elvonta, revánsképpen a jogtalanul felvett végkielégítési ügyekben hozott, az államot elmarasztaló bírói ítéletekre ilyen módon válaszolva. *b)* A kormány az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített törvényeket szinte változtatás nélkül újból megszavaztatta a kétharmados kormánypárti képviselőkkel a parlamentben, továbbá az Alkotmánybíróság hatáskörét a gazdasági-pénzügyi kérdésekben szűkítő törvényt fogadtatott el, mivel az az előbb említett végkielégítést meg-

adóztató adótörvényt alkotmányellenesnek minősítette. Itt azonban meg kell jegyezni, hogy ezt a törvényt a parlamenttel nem szavaztatta meg a változtatásokkal újból. Ami pedig az Alkotmánybíróság hatáskörének a gazdasági-pénzügyi kérdésekben történt szűkítését illeti, analóg felhozható az Európai Törvényszék ama elvi állásfoglalása, hogy a gazdasági okból történő munkáltatói felmondási ügyekben a bíróság nem vizsgálhatja az indok gazdasági célszerűségét. Ilyen körülmények között az EU álláspontjával összhangban áll az Alkotmánybíróság hatáskörének a gazdasági-pénzügyi ügyek tekintetében történt szűkítése. Ezt annak ellenére mondom, hogy e szűkítéssel, miként az EU Törvényszék eme elvi álláspontjával sem értek egyet. *c)* A kormányzat kommunikációs és intézkedési stílusa külföldön ellenszenves, és az is, hogy tartósan ellenséget keres. Ezt én megfordítanám. A külföld, mindenekelőtt az Európai Parlament az, amely egészen durván és megalapozatlanul sértegeti a miniszterelnököt és a kormányt, és az IMF is agresszíven és parancsoló jelleggel lépett fel az országgal szemben, amire a kormány, különösen annak gazdasági minisztere igen keményen, lehet, hogy sértő módon és nem diplomatikusan, az uniós és a transzatlanti pénzügyi lobbisták szintén megsértve, nem leszerelő jelleggel válaszolt. A szerzői hármast a könyvében részletesen mutatja be, hogy nem a kormány keres tudatosan ellenséget, hanem az ellenség jelentkezett, és permanensen támadja a kormányt, mivel újabb hitelfüggőségbe nem kíván belekerülni. *d)* Hibának tartja Sárközy, hogy a kormány időnként trükköz külpolitikailag, elsősorban az EU-val, de belpolitikailag szintén. Megítélésem szerint az EU-val szemben időnként kénytelen. Szerintem helyesen tárgyalt és húzta az időt a pénzügyi „trojkával” folytatott tárgyalásain, ugyanakkor befelé nem kellene trükköznie, mert az visszaüt. Ilyennek érzem a HÖK-vel folytatott tárgyalásain kötött megállapodást, hogy a kitaníttatás költségeinek ellentételezésekképpen bizonyos időre szóló hazai munkavállalás kérdésére még visszatérnek, ugyanakkor viszont az Alaptörvény módosításába belefoglalták ezt a még nem lezárt hallgatói kötelezettséget, ami miatt a HÖK a tárgyalóasztaltól felállt. *e)* Felrója Sárközy a kormánynak a közigazgatás teljes elpolitizálását, miszerint helyettes államtitkárok is politikusok, ami a szakma, vagyis a szakszerű közigazgatás rovására megy. Egyes területeken lehet, hogy vannak ilyen felesleges eltúlzások, ugyanakkor az agrártárcánál, valamint a foglalkoztatás- és a gazdaságigazgatásnál ez bizonyos mértékig szükségszerű. *f)* Azt is hibá-

nak tartja Sárközy, hogy a politikai hatalomépítés elsődleges céllá vált, ami arra irányul, hogy a balliberális oldalt elvágja az infrastruktúrától, és ellehetetlenítse. Itt azonban felvetődik a kérdés, hogy az előző kormány nem ugyanezt tette-e az ellenzékkel, és nem ugyanezt teszi-e a mai ellenzék is euroatlanti segítséggel. g) Helyesnek és szükségesnek tartja Sárközy, hogy a kormány nagy súlyt helyez a nemzeti nagytőke kialakítására, azonban nem szabad marginálisként kezelni a külföldi nagytőke hazai szereplésének jelentőségét. Sárközy kéziratának nyári lezárása óta azonban a kormány a valóban az országnak hasznot hajtani akaró külföldi cégekkel stratégiai megállapodáskötésekre törekszik, amely törekvés, úgy tűnik, sikeres. Itt azonban meg kívánom jegyezni, hogy igen lényeges a kis- és a középvállalkozások problémáinak megoldása is. A nagyvállalatok, a generálkivitelezők foglalkoztatják őket, azonban munkájukat kifizetni nem hajlandók. Ezt a kérdést sürgősen rendezni kell. h) Sárközy utolsóként e témakörben igen helyesen fejezi ki azt az óhaját, hogy ki kellene alakítani Magyarországon is a politikai váltógazdaságot, és hogy az ellenzék ne ellenség, hanem versenytárs legyen. Ez azonban nemcsak a kormányon és a kormánypártokon, hanem az ellenzék magatartásán is múlik. Ma az ellenzék válogatás nélküli eszközökkel a hatalom visszaszerzésére törekszik. Erre utal a kormányváltástól elkezdődött, minden kormányzati intézkedést az esetek túlnyomó részében alaptalanul, de kíméletlenül és sértő módon alkalmazott kritikája, és a most elindított, teljesen eldurvult eszközökkel folytatott kampánya. Én ebből egyelőre nem látok kiutat.

Ötödik problémakörként tárgyalja Sárközy azt a szerinte fennálló negatívumot, hogy a kormány az intézkedései során a jogállamiságot lebecsüli, és gyakran meg is sérti. Ilyennek látja az olyan visszamenőleges hatályú törvények meghozatalát, amely hátrányt jelent az állampolgároknak, illetve a jogalanyoknak. Valóban volt néhány ilyen normatív aktuskibocsátási kezdeményezése a kormánynak a választásokat követő beiktatása után. Azonban az alkotmánybírói és az európai bizottsági kritikákat követően felhagyott a hatalomgyakorlásnak ezzel a módszerével. Felrója a szerző a kormánynak azt is, hogy az Alkotmánybíróságot nemcsak a már tárgyalt hatáskörelvonással támadta meg, hanem azzal is, hogy a normakontroll kérésére jogosultak körét erősen leszűkítette. Szerintem ez a szűkítés indokolt volt, mivel a normakontrollt kérő személyi-jogalanyi kör annyira széles volt, hogy az Alkotmánybíróság szinte

rendes bíróságként működött, hatalmas leterheltséggel és nagy ügyhátralékkal. Ezen ügyhátralék letárgyalása alól a 2010. áprilisi választások után megalakult új parlament mentesítette az Alkotmánybíróságot. Az Alkotmánybírósághoz normakontroll miatt fordulni jogosultak körének szűkítése már csak amiatt is szükségszerű volt, mivel a többnyire laikusoktól beérkező vélt alkotmányértési panaszokkal is foglalkozni kellett. Ami hátráltatta az Alkotmánybíróság eredményes működését, továbbá az ilyen ügyek következtében beálló túlterhelés a működés színvonalát is veszélyeztette.

Sárközy felrója a kormánynak azt is, hogy a gazdasági alkotmányosság civiljogi oldalát jelentősen leépítette. A magam részéről én ezt nem észleltem. Sőt, pozitívnak tartom, hogy az Alaptörvény külön kiemeli a kis- és a középvállalkozás, valamint az ilyen méretű vállalatok jelentőségét, valamint hogy a gyakorlatban is igyekszik a kormány e szektor érdekeit a nagyvállalati erőfölénnyel szemben megvédeni, és megdolgolt vállalkozási díjaik kifizetését felgyorsítani. Abban viszont igaza van Sárközynek, hogy a kormánytisztviselők a kormányt érő kritikákat azzal verik vissza, hogy amit csinálnak, azt a választóktól kapott kétharmados felhatalmazás alapján teszik. Én is hallottam az m1 csatorna *Az Este* című műsorában ilyen megnyilatkozást a Budapest V. kerületi polgármestertől, amikor a megalapozott várostervező szakértői kritikákat azzal próbálta visszaverni, hogy a lakosság által a Fidesznek megszavazott bizalom a városképet megzavaró, Vörösmarty térre tervezett Zeppelin-épületre is automatikusan vonatkozik. Azt tudom, az ehhez hasonló kijelentések a tudomást szerzők körében komoly nemtetszést szültek és szülnek. Ezzel függ össze az időnként valóban megmutatókozó önkritika hiánya is, aminek az ellenkezőjével azonban az ellenzék nem dicsekedhet sem most, sem pedig korábban, amikor a kormányrúd a kezében volt. Sőt, azokat a kirívó hibákat, amelyeket kormányzási időszak alatt elkövetett, és amelyeket a szerzőhármas a könyvében felsorol, most sem hajlandó elismerni, viszont a jelenlegi Fidesz–KDNP-kormányzás legkisebb baklövéseit is felnagyítja.

Ami a túlzott központosítás hatodikként megjelölt problémáját illeti, Sárközy felrója, hogy igen sok odatartozó feladatot a központi közigazgatásból kiszerveztek. Ez a kiszervezés a Gyurcsány-kormány idején érte el a tetőfokát, és teljesen tudatosan, korrupciós célzattal valósult meg, lényegében azért, hogy a baráti körét és a holdudvarát a ballibe-

rális kormány az állami költségvetés rovására különpénzhez juttassa. Az ilyen kiszervezések és fal-megbízások sokaságán készült „ál-tanulmányok” színvonala kritikán aluli volt. Erről is szó esik a szerzői hármaskönyvében. Sárközy azonban jónak tartja, hogy az ilyen jelenségekkel szemben a kormány következetesen fellépett, és hogy az ilyen centralizáláshoz vezetett kiszervezésekkel „visszacentralizálta” és visszaszervezte az állami közigazgatás intézményének rendezésébe. A centralizálás azonban Sárközy szerint egyes helyeken túl lett hajtva, ami abban is megmutatkozik, hogy hiányzik a civil kezdeményezés. Az én tapasztalataim azonban mások. A kormány, ha nem is támogatja, de nem is gátolja a bedőlt hitelek civil szerveződéseit, szabadon működik a Civil Összefogás Fórum, és ugyanígy a Civil Jogász Bizottság is. Nem tartja a szerző helyes lépésnek a felsőoktatás „túlkonzentrálását”, valamint hogy a „prezidenciális kormányzás” felé tart az ország. Ugyanakkor elismeri Sárközy, hogy ez egy nemzetközi tendencia, aminek van jó és rossz oldala is. Szerinte ma Magyarországon „vezérelven” alapuló ún. „szemiprezidenciális” rendszer érvényesül, amire az jellemző, hogy a vezérnek két kormánya van: egyik a Navracsics által vezetett formális kormány, a másik pedig a Lázár János által vezetett frakciókormány. Sokan centralizációs törekvést látnak abban is, hogy a kormány az iskolákat átvette az önkormányzatoktól, és ugyanígy a kormányzati közigazgatási szervek részéről már a rendszerváltás időszakában a korábban az önkormányzatok részére átadott feladatokat a kormány tőlük visszavezi. Ennek azonban az önkormányzatok örülnek, mivel ezáltal mentesülnek a többletfeladatok alól, és így több pénz marad meg náluk.

Érdemes megemlíteni továbbá, hogy a fejlett nyugat-európai államokban a tartományok – amelyeket korábban a központi államapparátus irányított –, a német–osztrák tartományokhoz és a svájci kantonokhoz hasonlóan, korlátozott szuverenitásúvá váltak. Számomra szimpatikus lenne, ha Magyarország is hasonlóvá alakulna át. Erre lehetőség a megyei szervezet illetően kialakítása, vagy pedig a Horváth M. Tamás és munkatársai által kidolgozott régiók kaphatnának ilyen státust. Ideális az lenne, ha a városi és a megyei önkormányzatok és a korlátozott szuverenitású tartományok rendszerű mechanizmussal rendelkező államok integrálnának egy hasonlóan felépülő államszövetségi rendszerbe. Európában csak ilyen államszövetségre van kereslet. Az USA-hoz hasonló szövetségi állam létrehozására nincs esély. Európában ugyanis terü-

letileg és nyelvileg is fennállnak a nemzetiségi közös gyökerek. Helyes lenne, ha ezt a tényt az EU-alkotmány is kifejezésre juttatná. Indokolt lenne, hogy a magyar Alaptörvény is erre reflektálna. Ezért lenne helyes, ha a nemzeti kisebbségek védelmét nemcsak a határon túli magyarok érdekeinek védelmére fektetné, hanem az itt élő nemzeti kisebbségek

Európában... területileg és nyelvileg is fennállnak a nemzetiségi közös gyökerek.

érdekeinek és autonómiájának a képviselését is az Alaptörvényben rögzítené. Ami pedig a magyar Alaptörvény preambulumaának a keresztényi gyökerekre vonatkozó utalását illeti, az EU részéről az emiatt az országgal szembeni

kritika egyértelműen szubjektív és rosszindulatú. Ugyanis valamennyi fejlett nyugat-európai állam alkotmánya, sőt az USA-é is hasonló preambulumú felépítésű.

Hetedik problémaként Sárközy azt veti fel, hogy a kormány a piacgazdaság helyett csak „félpiaci rendszert” épített ki. Problémának látja, hogy szűklátókörűen csak a termelőmunkát értékeli, a közgazdász és a jogász tevékenységét viszont alábecsüli. Ebben van némi igazság, ami abban is megmutatkozik, hogy a kormány e két szakmát érintő felsőoktatástól eredetileg a támogatást teljesen meg akarta vonni. E szűklátókörűségen túlmenően ugyanakkor populistának is tartja Sárközy a kormányt, mert szerinte minden jogalap nélkül szidja a bankokat, és lenézi a pénzügyi szakembereket, valamint a jogászok vállalati tevékenységét.

Ami a bankokat illeti, szerepük a lakosság többségi véleménye szerint is igen káros volt. Elég azokra az írásokra utalni, amelyek egyértelművé tették, hogy a bankok hitelezési politikája és hitelszerződés-kötési gyakorlata egyértelműen inkorrekt volt, mivel olyan kötelezettségeket is a hitelezők nyakába varrt, amit a bankszektornak kellett volna viselnie. Mindez legdurvábban a devizaügyletek esetében mutatkozott meg. A Fidesz–KDNP-től jobbra álló ellenzék és a kilakoltatottak, valamint az előtte állók határozottabb fellépést sürgetnek az államtól. Az államnak viszont igen körültekintően kell eljárnia, mivel a gazdaság felpörgetése a bankok, vagyis az általuk nyújtott hitelek nélkül nem valósítható meg. Sajnos az első rendszerváltó Antall–Boross polgári kormány és a balliberális kormányok privatizációs politikájának köszönhető, hogy ma hazánkban csak egy magyar bank működik, az OTP. Az OTP-n kívül

minden magyar bank külföldi kézbe került. Valamennyi a torz privatizáció következtében külföldi anyabank leányvállalata, és a hasznot nekik viszik ki. Hitelt érdemlő közgazdászok állítják, hogy ma a reálgazdaságban a pénzmennyiségnek csak legfeljebb az egyharmada működik. A többi spekulatív tőke világszerte a bankok ilyen irányú tevékenysége folytán.

Teljesen külföldi kézbe került, és jelentős részben vagy teljesen olcsó piacvásárlás áldozata lett az élelmiszeriparunk és az élelmiszer-kereskedelmünk, a cukoriparunk, a textiliparunk és a légi közlekedésünk, hogy csak néhányat említsek.³ A privatizáció során elkövetett hibákat Sárközy is elismeri, ugyanakkor igyekszik kisebbiteni azokat, ami azért érthető, mert ő volt a privatizáció jogi oldalának az elvi megalapozója.⁴ A kormány visszavásárlási politikájával – amit az energia- és közmuészolgáltató vállalatok esetében tesz – nem ért egyet, én viszont helyesnek tartom. Ez a kis jövedelmű lakosság életfeltételeinek biztosítása szempontjából elemi érdek. Így megszűnik a lakosság által már egyre kevésbé finanszírozható, haszoncentrikussá vált energiaszolgáltatói díjak permanens emelése. Emellett azonban ott is probléma van, ahol hazai tőkésék, illetve balliberális magyar politikusok kezébe kerültek profitorientált gazdasági objektumok. Szakértelem nélküli és rablógazdálkodási módszereik következtében igen sok közülük tönkrement. Elég csak a kapuvári hűs-kombinátra, valamint az alumíniumiparra (MAL) utalni. De ugyanez a helyzet a magánnyugdíjpénztárakkal is. Sárközyvel ellentétben úgy látom, hogy szakszerűtlen és korrupciós működésük miatt indokolt volt kötelező kiegészítő második pilléri jellegüket megszüntetni, és állami garanciavállalás nélküli fakultatívan választható olyan első pillérűvé tenni, ahol az állam a hiányért kezesi felelősséget nem vállal, és amely választható első pillérűként párhuzamosan működhet az állami nyugdíj mellett.⁵

Sárközy ugyanakkor jól látja, hogy a multinacionális cégek magyarországi szereplése nem éppen a legkorrektebb, de ugyanez vonatkozik – miként már említettem – a hazai vállalkozásokra is. Mindegyik háttartalan haszonmaximalizálásra törekszik. Alvállalkozóikat és munkavállalóikat agyonhajtják, fizetni azonban nem, vagy csak késve és minél alacsonyabb összegben akarnak. A *Magyar Nemzet*ben jelent meg egy cikk, amely kimutatta, hogy a magyar munkavállalók átlagórabére csak valamivel haladja meg a kínai munkásokét. Az viszont tény, hogy

az ázsiai munkaintenzitás jóval erősebb az európainál. Ezért valamilyen globálmegállapodást lenne szükséges kialakítani euro-transzatlanti és belső-ázsiai-távol-keleti síkon a WTO közreműködésével és esetleges átalakításával, amely egy bizonyos átlagteljesítmény- és minőségkövetelményt rögzítene, amelyet a glóbusz valamennyi országának be kellene tartania, illetve amihez alkalmazkodnia kellene. Kína és a többi fejlődő állam, valamint az euroatlanti szövetség államainak a bevonásával „Glóbusz-ágazati kollektív szerződésekben” kellene rendezni ezeket a kérdéseket. Egy ilyen globális kollektív munkaszerződés, amelyet az európai és a transzatlanti, valamint az ázsiai szociális partnerek (munkáltatói és munkavállalói érdekvédelmi szervezetek), valamint az államok és államszövetségek multipartit jelleggel kötnének meg egymással a német tarifatársaságokhoz hasonlóan, már most szükségessé válna szociális és gazdasági szempontból egyaránt. Ezt pedig az ázsiai országokkal most kellene megkötni, amíg nem szárnyalják túl gazdaságilag az euro-transzatlanti régiót.

Sárközy nagyon helytállóan állapítja meg, hogy az ázsiai munkaintenzitás sokkal erősebb az európainál. Ebben azonban benne van a rabszolga jellegű, éhbérért történő gyermek- és női munka is. Három lehetőség kínálkozik az euro-transzatlanti régió számára, ha gazdaságilag szinten akar maradni. Vagy ugyanolyan munka- és fizetési feltételek közötti foglalkoztatást alakít ki, mint ami Ázsiában létezik, ami az euro-transzatlanti régióban társadalmi robbanáshoz vezetne, vagy pedig a WTO megszüntetésével vagy átszervezésével egybekötve az euro-transzatlanti régió határán védővám- vagy lefőlözési árrendszert vezetne be, esetleges védzáraddékkal együtt. Ez viszont ma már igen kockázatos az erőegyensúly kialakulása miatt, ami könnyen világháborúhoz vezetne. Ezért csak harmadik megoldásként a már vázolt multipartit globális kollektív megállapodás látszik járható útnak.

Sárközyvel ellentétben én úgy látom, hogy sem az EU jelenlegi vezetése, sem az USA jelenlegi adminisztrációja e globális szocio-gazdaságpolitikai problémákat nem képes megoldani. A szerző túlértékeli az EU jelenlegi vezetési koncepcióját és módszereit. Szerintem nem alaptalan egyeseknek a kétsége afelől, hogy az EU-nak azok a jelenlegi vezetői, akik az 1960-as és 70-es években „maoisták” voltak, most tisztességes üzlethasznon és munkadíjazáson alapuló mérsékelt konzervatív-liberális polgári társadalmat akarnának felépíteni. Szerintem az elképzelésük

szerint most is a haszonmaximalizáláson és a munka alulfizetésén alapuló olyan társadalom kialakulásán fáradoznak, amely tartalmilag az ázsiai kínaival egyezik meg. Ez pedig – miként ezt Immanuel Wallerstein írja –, ha nem lesz visszatérés egy megreformált keynesi szociális piacgazdasághoz, az euro-transzatlanti régió anarchiába süllyed, és elpusztul. Ennek bekövetkezése ellen folytatja munkáját az Egyesült Királysághoz hasonlóan az Orbán-kormány, és szerintem helyesen jár el akkor, amikor minden EU-bírálattal szemben a maga külön útját járja. Ezt igyekszik igazolni, és szerintem eredményesen, valamint tudományosan igen magas színvonalú szocio-ökonóm-politológiai megalapozással a szerzői hármasnak a Kairosz Kiadónál az elmúlt év nyarán megjelent könyve.

JEGYZETEK

- ¹ Tóth Gy. László–Lentner Csaba–Zárug Péter Farkas: *Kik támadják Magyarországot és miért?* Kairosz Kiadó, Budapest, 2012.
- ² Sárközy Tamás: *A túlzások dialektikája*. *Polgári Szemle*, 2012/3–6., 302–327. o.
- ³ Prugberger Tamás: *A nyugat-európai és a közép-kelet-európai országok privatizációjának jogi rendezéséről*. In: Ünnepi tanulmányok Gaspárdy László professzor 60. születésnapjára. Szerk.: Cserba Lajos, Novotni Kiadó, Miskolc, 1997, 327–356. o. (A hazai forrásmegjelölésekkel 338-tól.)
- ⁴ Sárközy Tamás: *A privatizáció joga Magyarországon*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993.
- ⁵ Barta Judit: *Visszatérés az egypilléres nyugdíjrendszerhez*. *Gazdaság és Jog*, 3/2012., Prugberger Tamás: *A magyar kötelező nyugdíjrendszer reformja a magánnyugdíjpénztárak ellenében és a reform továbbvitelének a lehetősége nyugat-európai mintára*. *Gazdaság és Jog*, 3/2012.

Veres Pál – Golovics József

Az állami tulajdon hatékonysága és szükséges- sége a felsőoktatásban¹

A megbízó-ügynök viszony értelmezhetősége

Efficiency and Need of State Ownership in Higher Education

Interpretability of the Customer-Agent Relationship



Összefoglalás

A tanulmány célja, hogy áttekintve az állam felsőoktatási szerepvállalását, megvizsgáljuk az állami tulajdon hatékonyságát és felválthatóságát más szerepvállalási formákkal. Az állami szerepvállalás melletti és elleni érvek kapcsán elemezzük ennek különböző lehetséges formáit: a szabályozást, irányítást, finanszírozást, az állami tulajdont és az állami megrendelést, illetve az állami szolgáltatásvásárlást. Az állam szerepvállalási formái közül kiemelten vizsgáljuk az állami tulajdon hatékonyságát, ezzel összefüggésben pedig a megbízó-ügynök viszony értelmezhetőségét

DR. VERES PÁL, PhD, a Budapesti Corvinus Egyetem docense (pal.veres@uni-corvinus.hu), GOLOVICS JÓZSEF a Budapesti Corvinus Egyetem mesterszakos hallgatója (golovics.jozsef@gmail.com).

az állami felsőoktatási intézmények esetében. Az állami tulajdon kapcsán feltesszük a kérdést, hogy az állam más szerepvállalási formákkal elláthatja-e hatékonyabban a közcélokat. Az állami tulajdon hatékonyságát a megbízó-ügynök viszony elemzésével is vizsgáljuk. Ennek során a rendszerváltás utáni három felsőoktatási törvény vonatkozó szabályait elemezzük. Fő hipotézisünk, hogy a közcélokat más – nem tulajdonosi – állami eszközökkel, illetve szerepvállalási formákkal akár hatékonyabban is el lehet érni.

Summary

The purpose of the paper is to demonstrate the different forms of state presence in higher education and the existence of the customer-agent problem between the government and the rector regarding the institutions maintained by the state. Our hypothesis is that state can act in favour of public interest without the ownership of higher educational institutions, especially if it cannot efficiently enforce its property rights. By showing the different roles the state can play in higher education, we want to emphasise that state presence is necessary to maintain an efficient system, but state ownership is not indispensable. To prove our assumptions we use the classical criteria of the customer-agent theory and we also analyse the regulations recently adopted on higher education in Hungary. We conclude that state regulatory tools other than ownership could be more efficient in the public interests.

BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedek társadalmi (politikai és gazdasági) változásai a felsőoktatási rendszerekre is nagy hatást gyakoroltak hazai, európai és globális szinten egyaránt. E változások leképeződnek hazánkban is a rendszerváltás óta született három önálló felsőoktatási törvényben (1993, 2005, 2011), amelyek a kihívásokra adott szabályozói válaszoknak is tekinthetők.

A tömegesedés, a felsőoktatás társadalmi és gazdasági kapcsolatainak újraértelmezése, a nemzetköziesedés, valamint a vele együtt járó mobilitás, a verseny éleződése² a felsőoktatási rendszer valamennyi szereplő-

jétől újfajta magatartásmintákat, a szerepek és módszerek újraértelmezését követelte meg.

Az intézmények szintjén a szűkös források és a keresletoldali verseny tudatában a vezetés professzionalizálódásának igénye merült fel,³ ami tükröződik a felsőoktatási elmélet és gyakorlat területén terjedő menedzserizmusban is.⁴

Az államnak is alapjaiban kell újragondolnia szerepét a felsőoktatás rendszerében. Azonban, mint arra tanulmányunkban rá kívánunk mutatni, ez mostanáig csak töredékesen, sokszor ötletszerűen történt meg: az intézmények tekintetében az államnak nem sikerült kielégítően definiálnia alapítói-tulajdonosi-fenntartói funkcióit, s ezeket nem tudta hatékonyan elválasztani a többi (szabályozó, finanszírozó stb.) szerepétől sem. Mindezek tisztázását az is nehezítette, hogy a rendszerben nemcsak állami, hanem „magán-”⁵ és egyházi alapítású-fenntartású intézmények is működnek, melyek léte önmagában felveti az állam részéről a tulajdonfüggő – pozitív, illetve negatív – diszkrimináció lehetőségét.

Tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy az állam tulajdonosi funkcióját a többi szerepvállalási formától elkülönítve vizsgáljuk. Áttekintjük, hogy mennyiben indokolható az állam tulajdonosi szerepe, illetve tárgyaljuk, hogy ez a szerep az állami szervezet és intézményrendszer sajátosságaiból következően milyen negatív hatásokkal terhelt. Vizsgálatunkban külön kitérünk a kormányzat és a felsőoktatási intézmény rektorának (gazdasági vezetőjének) kapcsolatára, melyet megbízó-ügynök viszonyként értelmezünk. Ezen sajátos viszony tartalmát s annak változásait a felsőoktatási törvények vonatkozó szabályain keresztül elemezzük, hogy választ adjunk a kérdésre: a mindenkori szabályozás vajon hatékonyan hozzájárult-e a közjó előmozdításához?

Munkánk során az alábbi öt hipotézist állítottuk fel:

1. A megbízó-ügynök kapcsolat értelmezhető az állami felsőoktatásban is, az állami tulajdon képviselőjének és a rektornak, valamint az első számú gazdasági vezetőnek a viszonyára.

2. Ez a viszony az államszervezet – mint tulajdonos – sajátosságai miatt rendkívül instabil, kiszámíthatatlan, és a közérdek szempontjából nem kellően hatékony (pl. állami funkciók keveredése, megbízó-ügynök viszony láncolata, a tulajdonos szervezeti, politikai, személyi változékonysága stb. miatt).

3. A rendszerváltás utáni három felsőoktatási törvény alapján az állam tulajdonosi jogait legkevésbé (hatékonyan) a rektoron keresztül gyakorolja. Az irányítás eszközének a mindenkori kormányzat sokkal inkább a szabályozást, illetve a finanszírozást tekintette.

4. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény mutat először határozott törekvést az állam és a rektor, valamint a gazdasági vezető közötti megbízó-ügynök viszonyban a megbízói jogosítványok erősítése felé.

5. Az állam tulajdonosi funkciója felváltható, ezáltal a megbízó-ügynök viszony megszüntethető, így a közcél hatékonyabban érvényesíthető az állam szabályozói, finanszírozói, vásárlói-megrendelői funkciói révén.

A FELSŐOKTATÁSI RENDSZER INTÉZMÉNYI JELLEMZŐI

A felsőoktatást rendszerként, a társadalom, illetve a teljes oktatási rendszer alrendszereként értelmezzük. A felsőoktatás rendszerének elemzése csak úgy lehetséges, ha tisztázzuk a rendszer közösségi, illetve az egyes érdekelték (stakeholderek) szempontjából értelmezett *sajátos funkcióit*. E funkciók teljesítésének értékelése mentén hasonlíthatjuk össze az egyes felsőoktatási rendszereket (szervezeti és intézményi jellemzőket). E megközelítésben az állam maga is egy szereplője a felsőoktatásnak, amely a szakpolitika alakítása révén a közérdek érvényesítését hivatott elősegíteni, miközben az államot képviselő személyek maguk is sajátos érdekekkel rendelkeznek.⁶ A felsőoktatási rendszer legfontosabb szereplői (stakeholderei) a közösséget képviselő állam mellett: nem állami fenntartók (tulajdonosok), a hallgatók, illetve családjaik, a felsőoktatási intézmények alkalmazottai, a munkaadók és az önkormányzatok. A felsőoktatási tevékenység a felsőoktatási intézményekben mint szervezetekben zajlik. A *felsőoktatási intézmény mint szervezet* maga is értelmezhető stakeholderként, amennyiben a belső stakeholderek céljainak, érdekeinek integrációját, külső stakeholderek felé történő képviselését és érvényesítését valósítja meg. Ebben a megközelítésben tehát *belső és külső stakeholderekről* beszélhetünk. Belső stakeholderek például az oktatók és a hallgatók, külsők a munkaadók, az állam és egyéb tulajdonosok, önkormányzatok. Ennek a megközelítésnek a tanulmány fő célja szempontjából különös jelentősége lesz, amennyiben a felsőoktatási intézmény mint szervezet nemcsak külső (például tulajdonosi),

hanem belső stakeholderi célokat és érdekeket is érvényesít. A kétféle cél- és érdekrendszer egyeztetése, lehetséges konfliktusa a felsőoktatási rendszer működése szempontjából meghatározó fontosságú kérdés.

A felsőoktatási rendszer szereplői (személyek és szervezetek) között végbemenő interakciók – pl. verseny és együttműködés – a rendszer mindenkori szabályai szerint zajlanak: ezen intézményi keretek között kerül sor mind az egyéni, mind az érdekképviseletek révén történő érdekérvényesítésre is. A szereplők magatartására így tehát hatással vannak az európai szintű rendelkezések, a nemzeti alkotmány (illetve az Alaptörvény), a felsőoktatást érintő jogszabályok és a társadalom informális normái is. Tanulmányunkban a fent bemutatott rendszer szereplői közül az államra kívánunk kiemelt figyelmet fordítani. Ennek oka abban keresendő, hogy az állam egyszerre többféle szerepben is képviselteti magát a stakeholderok között. Ezen szerepvállalási formák értelmezésünk szerint a következők:

1. ágazati szabályozó,
2. alapító-fenntartó-tulajdonos,
3. kvázi piaci – keresletoldali – finanszírozó,
4. kínálatoldali finanszírozó,
5. szociális támogató.

Ezen szerepvállalási formák közül a tulajdonosi szerep a rendszerváltás utáni három felsőoktatási törvényben nem jelenik meg explicit módon. A törvények az állami felsőoktatási intézmény fogalmát használják, az államot pedig alapítónak és fenntartónak nevezik. Mi a továbbiakban az állami intézmények vonatkozásában az államot alapító-fenntartó-tulajdonosnak (röviden: tulajdonosnak) tekintjük, a később kifejtendő korlátokkal és megszorításokkal. Az ágazati szabályozó szerepet tulajdonsemleges szerepként értelmezzük. Keresletoldali finanszírozásnak tekintjük, amennyiben az állami források a hallgatót célozzák, illetve közvetítésével jutnak el az intézményhez. Kínálatoldali finanszírozás alatt a közvetlen intézményfinanszírozást értjük. A szociális támogató szerep a keresletoldali finanszírozás elemének tekinthető, a társadalmi szolidaritás megnyilvánulási formájaként ugyanakkor kiemelendő belőle.

Az állam tulajdonosi szerepvállalása több szempontból is problematikus. Ezek a következők:

1. A közpolitikai elemzés logikája szerint az állami beavatkozás akkor indokolható, ha a *piacon kudarcok* figyelhetőek meg, a kormányzati

intervenció pedig bizonyított hatékonyságtöbbletet eredményez.⁷ Ezen kudarcok a felsőoktatás piacán kétségtelenül jelen vannak, az azonban már erősen megkérdőjelezhető, hogy orvoslásukra a tulajdonosi forma lenne a legmegfelelőbb.⁸ Az intézmények és a hallgatók (illetve jelentkezők) között fennálló információs aszimmetria az állami tulajdonú egyetemek és főiskolák esetében is jelen van. A közjószág jelleggel bíró társadalmi tőke,⁹ az általános képzettségi szint növekedése, illetve ezek pozitív extern hatásai¹⁰ pedig tulajdonostól függetlenül (pl. keresletoldali állami finanszírozás révén) „előállíthatók”.

2. Az állami tulajdon a többi állami szerep vonatkozásában, értelmezésünkben egyfajta – nehezen feloldható – *összeférhetetlenség* is megtestesít. Az összeférhetetlenség lényegét abban látjuk, hogy mivel a felsőoktatási rendszerben az állam nem csupán tulajdonosként, hanem ágazati szabályozóként és finanszírozóként is jelen van, felvetődik annak a lehetősége, hogy ezen szerepek révén a tulajdonostól függő *diszkriminatív magatartást* tanúsítson – ami adott esetben a közérdek szempontjából szuboptimális eredményhez is vezethet. Fontos megjegyezni, hogy a szabályozói szerep természetében tér el a többi funkciótól: ettől ugyanis az állam, ha akar, sem tudna „megszabadulni”, míg arra, hogy tulajdonosként legyen jelen a rendszerben, semmi sem kötelezi. Így az összeférhetetlenség feloldásának egyik elvi lehetősége a *tulajdonosi funkció feladása* lehet.

3. A közgazdaságtani szakirodalom a magántulajdon számos előnyét hangsúlyozza az állami tulajdonnal szemben.¹¹ Ezek közül az egyik legjelentősebb az, hogy míg a magántulajdonú szervezetek inkább kemény, addig az államiak inkább puha¹² vagy „bizonytalan keménységű”¹³ költségvetési korláttal szembesülnek.

4. A tulajdonos az alapítást/vásárlást követően (ami már eleve költséggel – befektetéssel – jár) *fenntartási kötelezettséget* is vállalhat. Az állam ezen kiadásokat megspórolhatná, ha a tulajdonlást piaci szereplőkre bízna, s ő maga is ezen piaci szereplők egyikeként, vevőként, megrendelőként lenne jelen a rendszerben.

5. Az állam az általa tulajdonolt intézmények esetében sem tudja direkt módon gyakorolni *tulajdonosi jogosítványai többségét*, azokat bizonyos

**Az állam ezen kiadásokat
megspórolhatná,
ha a tulajdonlást piaci
szereplőkre bízna...**

szereplők között *meg kell osztania*, alsóbb (intézményi) szintre kell delegálnia. Ennek eredménye a megbízó-ügynök viszony megjelenése lesz az állam és az intézmény vezetője („menedzsere”) között, mely viszony magában rejtje az effajta kapcsolatok minden problematikuságát.¹⁴ A továbbiakban ennek a megbízó-ügynök viszonynak a vizsgálatára – létezésére, változására, sajátosságaira – teszünk kísérletet.

A MEGBÍZÓ-ÜGYNÖK VISZONY ELVI ÉRTELMEZHETŐSÉGE ÉS GYAKORLATI ÉRVÉNYESÜLÉSE A FELSŐOKTATÁSBAN

A megbízó-ügynök viszony a szervezetek esetében a tulajdonosi funkciók gyakorlásához kötődik, ennek keretében vizsgálható a tulajdonos érdekérvényesítésének hatékonysága. A továbbiakban először a megbízó-ügynök viszony fogalmát és lényegét vizsgáljuk. Ezt követően elemezzük értelmezhetőségét és sajátosságait a felsőoktatásban. E viszony keretében rávilágítunk az állami funkciók gyakorlása során megjelenő összeférhetetlenségre, valamint az állami tulajdonlás és az intézményi autonómia közötti konfliktusra. Végül a három felsőoktatási törvény segítségével felvázoljuk, hogy milyen tendencia figyelhető meg az állam megbízói szerepét illetően.

1. Megbízó-ügynök viszony a részvénytársaságokban

A megbízó-ügynök viszony jól ismert a közgazdaság-tudományi szakirodalomban.¹⁵ Ilyen kapcsolatról akkor beszélünk, amikor egy tevékenység elvégzésével, meghatározott célok eléréséért az egyik szereplő (megbízó) egy másik szereplőt (ügynök) bíz meg. Az ilyen kapcsolatok potenciálisan magukban rejtik annak lehetőségét, hogy az ügynök nem minden tekintetben a megbízó érdekei szerint jár el. Ennek oka alapvetően három tényezőben rejlik:

1. A megbízó és a megbízott érdekei nem feltétlenül esnek egybe.
2. A megbízó és a megbízott között fennáll az információs aszimmetria jelensége.
3. A megbízó gyakran nem, vagy csak irreálisan magas költségek mellett tudja ellenőrizni a megbízottat.

A kapcsolat legjobban talán a modern részvénytársaságok példáján szemléltethető, ahol a tulajdonos és a vállalatot vezető menedzser szemé-

lye nem azonos. A menedzser a tulajdonos megbízottjaként, ügynökeként tevékenykedik, s feladata az lenne, hogy a részvényesek érdekeinek megfelelően irányítsa a vállalatot. Ez azonban általában nem esik egybe minden tekintetben a menedzserek érdekeivel: alapvető példaként említhetjük, hogy utóbbiak nem feltétlenül érdekeltek a magas osztalékok fizetésében. A vállalat sikerességének érdekében – mely lényegében az ő sikerességük indikátorának számít – általában szívesebben fordítanak másra (pl. innovációra, ismételt befektetésre, saját jövedelmük emelésére) a nyereséget.

A második fő probléma a megbízó-ügynök kapcsolatban az *információs aszimmetria*. A menedzser a napi munka révén lényegesen többet tud a vállalatról, jobban ismeri azt, s ebből következően bizonyos dolgokat akár el is tud titkolni a tulajdonosok elől, másként tud cselekedni, mint ahogy azt megbízói tőle elvárnák. Ez a viselkedés pedig, lévén hogy önérdek-követő és haszonmaximalizáló gazdasági szereplőket feltételezünk, akiknek céljai ráadásul el is térnek a részvényesekétől, nem lenne meglepő a menedzserek részéről. Ennek az aszimmetrikus viszonynak a javítását természetesen ellenőrzés révén lehetne biztosítani, azonban ez gyakran nem oldható meg. Ha a tulajdonosok teljeskörűen kívánnák ellenőrizni a menedzsereiket, azt a legtöbbször csak irreálisan magas költségek mellett tehetnék meg: maguknak is hasonló kompetenciákkal s a vállalatra vonatkozó ismeretanyaggal kellene rendelkezniük, mint a megbízottaiknak, valamint azok munkájának minden lépését is nyomon kellene követniük. Ezzel azonban maga a megbízási viszony veszítené el az értelmét.

Az ellenőrizhetetlenség problémájára megoldást kínálhat egy *ellenőrző szervezet, testület létrehozása* is. Egy ilyen lépés azonban nem jelent automatikus javulást a rendszerben, sőt újabb problémákat vet fel:

– Egy újabb megbízó-ügynök viszony keletkezik, ahol az ellenőrizhetőségi problémák ugyanúgy megjelennek, mint az eredeti relációban. A tulajdonos és a menedzser még „távolabb” kerül egymástól.

– A fenti konstrukció különböző koalícióalkotási lehetőségeket ad a szereplők kezébe, s ha adott esetben ez a koalíció az ügynök és az ellenőrzésre hivatottak között köttetik meg, az jelentősen ronthatja a megbízó pozícióit.

Látjuk tehát, hogy a megbízó-ügynök kapcsolat jelentős fejtörést tud okozni a gazdasági szereplőknek. Ennek megfelelően a témával foglalkozók is számos megoldási kísérletet próbáltak javasolni a problémá-

ra¹⁶ – ezek részletes bemutatására terjedelmi korlátok miatt itt nem kerül sor.

Általános alapelvként azonban megállapíthatjuk, hogy a megbízó-ügynök viszony – mint a *tulajdonosi funkciók megosztása* – hatékony működésének szavatolása érdekében a következő feltételek elengedhetetlenek:

– Világos, egyértelmű és garantált jogok és kötelezettségek a megbízó és az ügynök oldalán egyaránt (a megbízónak a szervezet működésébe történő eseti, esetleges beavatkozásának korlátozása).

– Az ügynök megbízó általi kiválasztása, annak a feladatra való alkalmassága (kompetenciája) alapján.

– A megbízó joga az ügynök tevékenységének értékelésére, elismerésére, az ügynök visszahívására.

2. Megbízó-ügynök viszony a felsőoktatásban

Mint láttuk, a megbízó-ügynök viszonyban az egyes szereplők személyi azonosítása a részvénytársaságok esetében adott. Az állami felsőoktatási intézmények esetére ugyanezt lefordítva, első megközelítésben az államot mint a felsőoktatási intézmény tulajdonosát tekintjük megbízónak, a felsőoktatási intézmény rektorát és gazdasági főigazgatóját pedig az ügynököknek.¹⁷ A kör a belső ellenőrzés vezetőjével bővíthető még ki.

Az állami felsőoktatási intézmények tulajdonosa (alapítója és fenntartója) az állam. Kétségtelen, hogy az állam – legalábbis a deklaráció szintjén – meghatározott céllal (képzés, kutatás, társadalmi szolgáltatások stb.) hoz létre állami felsőoktatási intézményeket.¹⁸ Az erre vonatkozó dokumentum valamennyi felsőoktatási intézmény esetében az alapító okirat. A felsőoktatási intézmények alapításakor az állam meghatározott vagyont biztosít az állami intézményeknek. Az állam oldaláról tehát abból indulhatunk ki, hogy adott egy intézményi célrendszer és a hozzá rendelt vagyon. A felsőoktatási intézmény szándékolt funkciója tehát a biztosított vagyon alapján az alapító okiratban meghatározott célok megvalósítása. A gyakorlatban manifesztálódó társadalmi funkció azonban ettől eltérhet, azt ugyanis a szervezet struktúrája is jelentősen befolyásolhatja:¹⁹ előfordulhat, hogy az intézmény belső szabályrendszere nem a közérdek szempontjából kívánatos cél elérésére ösztönzi a dolgozókat.

Bár a fentiekben már kimondtuk, hogy megbízottnak az intézményi vezetést, *megbízónak az államot tekintjük*, a megbízó-ügynök viszony részletes elemzése előtt fontosnak tartjuk röviden áttekinteni, hogy a felsőoktatási intézmény meghatározó belső és külső szereplői (stakeholderei) értelmezhetőek-e megbízóként vagy esetleg ügynökként.²⁰

A belső és a külső stakeholderek szerepe

A felsőoktatási intézmények *dolgozói* (az oktatók és egyéb foglalkoztattak) alkalmazotti státusban vannak, viszonyuk az intézménnyel *munkaadó-munkavállaló viszony*. Alapvető érdekeltségük a foglalkoztatásban és a munkabérben, illetve egyéb juttatásokban, a minél kedvezőbb munkahelyi és előmeneteli lehetőségekben ragadható meg. Érdekérvényesítésük, az intézmény tevékenységének befolyásolása a munkahelyi demokrácia intézményein keresztül történhet (szakszervezetek, közalkalmazotti tanács stb.), ezért – a részvénytársaság dolgozóihoz hasonlóan, ebben a megközelítésben – nem tekinthetőek sem megbízónak, sem ügynöknek.

A felsőoktatási intézmények *hallgatói* az intézménnyel *hallgatói jogviszonyban* vannak, finanszírozási státusuktól függően vevői (költségtérítéses, önköltséges képzés) vagy „kedvezményezettjei” (államilag támogatott képzés) az intézmény szolgáltatásainak. A hallgató érdekeltége lehet a költségtérítéses/önköltséges hallgató esetén a költség egységére jutó haszon maximalizálása, államilag támogatott hallgató esetén – ilyen költség hiányában – részben az egyéb költségekre, részben az idő egységére jutó haszon maximalizálása.²¹ A költségtérítéses/önköltséges hallgatók esetén foglalkoztatásuk során haszonnal térülhet meg a befektetésként értelmezhető képzési költség.²² Az államilag támogatott hallgatók számára felmerülő direkt költségek jóval alacsonyabbak, így a megtérülési idő rövidebb, a haszonráta pedig magasabb(!). Az intézmény tevékenységének befolyásolása a hallgatói jogviszony létesítése után a hallgatói demokrácia intézményrendszerében történhet (hallgatói önkormányzat, hallgatói képviselő stb.). Bár ebben a megközelítésben a hallgatót nem tekintjük a felsőoktatási intézményhez való viszonya szempontjából sem megbízónak, sem ügynöknek, a felsőoktatás (mint szolgáltatás) sajátosságai miatt a hallgató sajátos „vásárló”, illetve fogyasztó, aki maga is aktív, eredményt befolyásoló szereplője a képzési folyamatnak.²³

A felsőoktatási rendszer szereplőiként azonosíthatjuk a *családokat*, mint a szolgáltatás potenciális igénybe vevőit. A hallgatói jogviszony létesítésének pillanatáig a családok potenciális vásárlóként vagy potenciális igényjogosultként definiálhatók. E kettős potenciális státus már jelzi a családok közötti éles versenyt a kedvezőbb, igényjogosult státusért. A felsőoktatási tevékenységre a családok hatása legjellemzőbben az intézmények és szakok iránti kereslet formájában jelentkezik, megbízói státusról azonban itt sem beszélhetünk.

A felsőoktatási rendszer szereplőiként értelmezhetjük még a *munkaadókat*, mint a felsőoktatás szolgáltatásainak közvetlen és közvetett (diplomások foglalkoztatása révén) felhasználóit. Azonban a munkaadókat sem tekintjük megbízónak, hanem – a diplomás munkavállalók alkalmazásával – a felsőoktatási szolgáltatások használójának, haszonélvezőjének. A munkaadók kapcsolata a felsőoktatási intézményekkel közvetett, amennyiben a felsőoktatási szolgáltatás eredményeit jellemzően foglalkoztatás keretében hasznosítják, és munkabér, illetve egyéb juttatások formájában díjazza. A munkaadó a felsőoktatási intézménnyel, illetve adott szakkal kapcsolatos véleményét az alkalmazási béreken – a piaci ármechanizmuson – keresztül közvetíti. A felsőoktatási intézmény és a munkaadó a kölcsönös érdek és egymásrautaltság alapján szabad kooperációban folytathat együttműködést (az egyes intézmény és a rendszer szintjén egyaránt), mely révén utóbbiak befolyásolási képességet szerezhetnek az oktatást nyújtó szereplő irányába, de ez nem tekinthető megbízói státusnak.

Az autonóm megbízotti szerep

A fentiekben leírt megközelítés azonban nem fejezi ki minden vonatkozásban a felsőoktatás szereplőinek státusát, jogosítványait és viszonyát. Az intézmények alkotmányban (alaptörvényben) és törvényben deklarált autonómiája alapján ugyanis a belső stakeholderek (alkalmazottak és hallgatók) *a gyakorlatban mégis rendelkeznek sajátos, intézményesített megbízói jogosítványokkal* is a rektor (gazdasági vezető) felé. Fontos hangsúlyozni, hogy a részvénytársaságok esetén a dolgozók és a fogyasztók ilyen „kiváltságokkal” nem rendelkeznek. A felsőoktatási intézmények esetében a vezető testületek (egyetemi tanács, szenátus) *döntési jogosítványai*ban, a testületek (jelentős hallgatói képviseletet is biztosító) összetétel-

ében érhető tetten az intézmények öngazgatásának, a belső stakeholderek megbízói jogainak garانتálása. Ez azonban elvezethet az ún. „önmagát szolgáló lojalitás törvényének”²⁴ érvényesüléséhez, amikor a szervezet dolgozói azokhoz „hűségesekek” (rektorok, gazdasági vezető), akik garantálják munkájuk biztonságát és hivatali előmenetelüket.²⁵ Tanulmányunk megírására az is készített, hogy rámutassunk: az *intézményi autonómia és az állam tulajdonosi szerepe együttesen a rektort (gazdasági vezetőt) ambivalens – „kettős ügynöki” – helyzetbe hozza.*²⁶

...a rektort (gazdasági vezetőt) ambivalens – „kettős ügynöki” – helyzetbe hozza.

A továbbiakban a megbízó-ügynök viszonyt elsősorban a vagyonnal, illetve a bevételekkel történő gazdálkodás területén vizsgáljuk, összhangban Mészáros Tamásnak, a Budapesti Corvinus Egyetem volt rektorának elemzésével, melyben a felsőoktatási intézmények autonómiájának fokát a költségvetés, vagyongazdálkodás, a hallgatói létszám meghatározása segítségével mutatja be.²⁷

Az állam mint megbízó

Az állam megbízói szerepe és az intézményi autonómia közötti potenciális ütközésen túl, *szervezeti szempontból* az állam mint megbízó oldalán egyfajta *határozatlanságot és bizonytalanságot* találunk. Sajátos probléma egyrészt a tulajdonosi jogok horizontális megosztása (pl. minisztériumok között), illetve vertikális delegálása (minisztérium, államtitkárság, főosztály, személy szintjére). Az államszervezet hierarchikus jellege így egy sajátos megbízó-ügynök láncolatot hoz létre,²⁸ melynek problematikusságát tovább bonyolítja az, hogy az Alaptörvény²⁹ az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként definiálja, amiből logikai úton az is levezethető, hogy *maga az állam is ügynök*: „*a nemzet ügynöke*”. Mindezek „intézményesített” bizonytalanságot visznek az általunk tárgyalt kapcsolatba, amit tovább fokoz, hogy a megbízói funkciót ellátó személyi kör a politikai kurzusok változásával (de akár két váltás között is) időről időre cserélődik.³⁰ A vizsgált törvények (1993, 2005, 2011) arra is rávilágítanak, hogy az állami felsőoktatási intézmények esetében az állam magát elsődlegesen fenntartónak definiálja. Az állam

az éves költségvetések keretében – a bürokratikus koordináció eszközével élve – folyamatosan változtatja az intézmények finanszírozási helyzetét, továbbá hozzájárul az államilag támogatott képzés formájában az intézmények működési és fenntartási költségeihez. Ennek messzemenő következményei vannak, *amennyiben puhává, illetve egyre inkább bizonytalan keménységűvé válik a költségvetési korlát, ezzel pedig hosszabb távon nehezen tervezhetővé válik a felsőoktatási intézmények költségvetése.* A megbízó-ügynök viszonyban intézményesítve van a mindenkori jogi szabályozástól függő *költségvetési alku* lehetősége. Másrészt azonban az állam intézményesen (jogszabályok által) biztosítja a *direkt beavatkozás* lehetőségét is. Az állam ilyen jellegű intervenciói viszont (támogatott létszámok önkényes elosztása, forrásjuttatás és -elvonás stb.) érdemben befolyásolják az intézmény (az ügynök-rektor) tevékenységének eredményességét, amely megkérdőjelezi a tárgyilagos, semleges értékelés lehetőségét a megbízó (állam) oldaláról.

A rektor mint megbízott – a rektor mint menedzser?

A felsőoktatási intézmények esetében az ügynök szerepét tehát értelmezésünk szerint a rektor (szabályozástól függően továbbá a gazdasági vezető és a belső ellenőrzés vezetője) tölti be, akik a szervezet irányítását, ellenőrzését végzik. A rektorok és a menedzserek között azonban lényeges különbségeket fedezhetünk fel. A leginkább szembevetendő eltérés az, hogy míg a menedzserek kiválasztásánál mindig fontos – ha nem a legfontosabb – szempontként kezelik a jelölt vezetési és szervezési kompetenciáit, addig a rektorok esetében ez nem mondható el. Ennek egyik oka a felsőoktatási intézmények vezetőinek kettős alárendeltségében („kettős ügynöki” státusában) keresendő. Az intézményi autonómia révén ugyanis a rektorok legtöbbször szakmai elismertségük, illetve a belső stakeholderi érdekviszonyok alapján kerülnek ebbe a pozícióba. Figyelembe véve azonban a felsőoktatási intézményeket, az ún. „egyetemvállalatokat”³¹ érő külső piaci kihívásokat, ennek helyessége erőteljesen megkérdőjelezhető. Emellett fontos különbségként megemlítendő az is, hogy a rektor munkájaként előálló output értéke – egy bürokrataéhoz hasonlóan – nem becsülhető fel a piacon, ami nehezíti a rektor objektív szempontok szerint történő értékelhetőségét is.³²

A fentiekben – nem teljesszűn – bemutatott intézményi problémák

miatt már megfogalmazható elsődleges válaszuk, hogy az állam által deklarált közcélok elérésének nem feltétlenül leghatékonyabb módja a felsőoktatási intézmények állami tulajdona, és ennek keretében értelmezhető és ellentmondásos (nem hatékony) megbízó-ügynök viszony. A viszony működési gyengeségének jeleként, illetve az állam részéről ennek felismeréseként értelmezhetjük, hogy a vizsgált három felsőoktatási törvény egyértelmű kormányzati törekvést mutat az állam megbízói szerepének erősítésére. Ez annak jeleként értelmezhető, hogy az állam maga sem elégedett az állami felsőoktatási intézmények vagyongazdálkodásával és szakmai (oktatási, tudományos és társadalmi szolgáltatási) tevékenységével, így tulajdonképpen saját megbízói szerepével sem.

TENDENCIÁK A REKTOR STÁTUSÁT,
TULAJDONOSI ELLENŐRZÉSÉT ILLETOÉN³³

*1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról – liberalizáció és autonómia*³⁴

A rendszerváltást követő „liberalizációs eufória” a felsőoktatás területén is éreztette hatását: az 1993-as törvény kiterjedt autonómiát biztosított az egyetemnek és főiskolának számára. Ebben az időszakban – bár az állam volt a tulajdonosa és a finanszírozója is az egyetemeknek – a rektor mégis egyértelműen a belső stakeholderek ügynökeként funkcionált: megválasztásáról és felmentéséről kizárólag az intézményi tanács döntött.

Ez a struktúra lehetetlenné tette a forrásokat biztosító állam számára, hogy ellenőrizze s kikényszerítse a felelős gazdálkodást, a közpénzek hatékony felhasználását az intézmények részéről.

*2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról – az állam mint megbízó-tulajdonos „ébredése”*³⁵

A 2005-ös törvényben a kormányzat már megpróbálta úgy definiálni saját szerepét, hogy valódi megbízóként jelenhessen meg a rendszerben. A törvény első, Országgyűlés által megszavazott változata szerint az intézmény stratégiai (gazdálkodási és szakmai) tevékenységét meghatározó és ellenőrző, a rektort beszámoltató tulajdonosi testületet, gazdasági tanácsot hozott létre.³⁶ A gazdasági tanács döntési jogosítványát azonban az Alkotmánybíróság az Alkotmányban biztosított autonómi-

ára hivatkozva megsemmisítette.³⁷ Ez a döntés szembesítette a felsőoktatás szereplőit és a társadalmat azzal, hogy a tulajdonosi jogosítványok hatékonyabb érvényesítése csak az autonómia korlátozása révén lenne biztosítható – az autonómia elve és intézménye azonban ekkor még az elszámoltatható gazdálkodásnál fontosabb, tartama szerint differenciálatlan értéként jelent meg.³⁸

Ennek ellenére azonban történt elmozdulás a megbízói jogosítványok erősítésére. A gazdasági tanács „gyengített verziójában” is fontos, a közvagyon felelős használatát segítő, betekintési joggal rendelkező *közreműködő testületként* funkcionál, melynek elvileg stratégiai befolyásoló szerepe lehet az intézmény gazdálkodására. Kiemelendő, hogy bár a tanács tagjainak többségét az intézmény delegálja, a gazdasági vezető és a belső ellenőrzésért felelős szervezeti egység vezetőjének személyére a rektor már csak javaslatot tesz, a kinevezés joga az államot illeti meg. Figyelemre méltó továbbá az is, hogy az állam immáron a rektor kinevezését is megtagadhatja abban az esetben, ha a jelölt nem felel meg az előírt feltételeknek, illetve a szenátus döntéshozatali eljárása nem volt jogszerű.

Mindezek eredőjeként azonban az fogalmazható meg, hogy a rektor az intézményi tanács és a tulajdonos állam kettős megbízói helyzetében még mindig inkább a belső stakeholderek ügynökének tekinthető, újraválasztásához ugyanis továbbra is az intézményi tanács tagjainak körében kell szavazatmaximalizáló tevékenységet folytatnia. Ez pedig azzal jár, hogy az önérdékkövetőnek tekintett, célját racionális eszközválasztás révén elérni kívánó³⁹ rektor döntései során valószínűsíthetően továbbra is a belső stakeholderek (valós vagy vélt) érdekeit kívánja előtérbe helyezni – akár a közérdek érvényre juttatásával szemben is. Mindez azonban nem homályosítja el azt a tényt, hogy a kormányzat részéről látható törekvés volt megfigyelhető a megbízói jogok gyakorlásának erősítésére, s az is kétségtelen, hogy a gazdasági tanács belépésével a rektor keményebb *kettős ellenőrzés és nyomás* alá is kerül.

*2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról – egy lépés „előre”?*⁴⁰

A 2011. évi CCIV. törvény továbblép a 2005-os törvény útján a megbízói jogosítványok határozottabb érvényesítése felé. Ennek legszembetűnőbb példája talán az, hogy a rektor személyéről immár az állam dönt, a szenátus pedig csak véleményezi a pályázatokat. Emellett a fenntartó-tulaj-

donos állam jogai között szerepel a gazdasági vezető és a belső ellenőrzési egység vezetőjének megbízása, illetve ezen megbízások (beleértve a rektort is) visszavonásának kezdeményezése is.

Szintén a klasszikus megbízó-ügynök viszony jellegét idézi az is, hogy a rektornak *vezetési, szervezési, gazdálkodási ismeretekkel és gyakorlattal* kell rendelkeznie – ennek megkövetelése a megbízó, s ezáltal a közérdek szempontjából kedvező szabályozás. Fontos változás továbbá az is, hogy a törvény újraértelmezi az autonómia intézményét, s – tanulmányunk korábban adott értelmezésével összhangban – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdésekre korlátozza azt.⁴¹ Ezzel párhuzamosan ugyanakkor – az előbbieket szerint értelmezett autonómia tiszteletben tartása mellett – a törvény lehetőséget ad arra, hogy az állam *kifejezett és direkt beavatkozást gyakoroljon a felsőoktatási intézmény napi életébe*.

Összefoglalóan megállapíthatjuk tehát, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint az állam minden korábbi konstrukciónál szélesebb és közvetlenebb jogosítványokkal bír az állami intézmények irányítására vonatkozóan. Ez azonban nem változtat azon, hogy az állam nem bizonyult és elvileg sem tekinthető következetes, stabil preferenciákat képviselő tulajdonosnak. Megoldatlan marad továbbá az állam megbízó-tulajdonosi és többi – szabályozó, finanszírozó – funkciójának összeférhetetlensége (illetve az átfedések tisztázatlansága), ami az *állami és nem állami intézmények* – a korábbi szabályozáshoz képest markánsan – *eltérő (tehát nem normatív) szabályozásában és finanszírozásában* nyilvánul meg. Hasonlóképpen fennmarad az állam tulajdonosi és koordinátori funkciójából fakadó sajátos intézményi hatékonysági deficit (puha, *illetve bizonytalan keménységű* költségvetési korlát). Az állam finanszírozási funkciójában keveredik a tulajdonosi veszteségpótlás, a keresletoldali és kínálatoldali finanszírozás, valamint a hallgatók ösztönző és méltányossági támogatása.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Megállapíthatjuk, hogy megfogalmazott hipotéziseinket a három felsőoktatási törvény szövegének elemzése alapján igazoltuk, de legalábbis megerősítettük. A három felsőoktatási törvény elemzése és több mint húsz év tényei azt mutatják, hogy az államnak – érzékelvén az állami

felsőoktatási rendszer deficitjét a hatékonyság, a társadalmi-gazdasági relevancia és a méltányosság terén – szándékában állt, illetve áll tulajdonosi szerepének fenntartása és erősítése. A törvényi szabályozás bemutatott változásai révén a kormányzat igyekezett érvényesíteni, illetve hatékonyabbá tenni a megbízó-ügynök viszonyt. Próbált – a kiválasztáson túl – erősebb kontrollt gyakorolni a megbízott (rektor, gazdasági vezető) felett. Ez azonban – még ha érthető is – nem tekinthető egyértelműen jó iránynak, hiszen – amint azt bemutatottuk – nem feltétlenül a tulajdonosi szerepkörben legindokoltabb és leghatékonyabb az állami jelenlét a közpolitikai célok érvényesítése szempontjából.

A felsőoktatás tömegigénnyé és tömegképzéssé vált...

A megbízó-ügynök viszony az állami felsőoktatásban, az államszervezet – mint tulajdonos – sajátosságai miatt rendkívül instabil, kiszámíthatatlan, és a közérdek szempontjából nem kellően hatékony (pl. állami funkciók keveredése, megbízó-ügynök viszony láncolata, a tulajdonos szervezeti, politikai, személyi változékonysága stb. miatt). A felsőoktatás (oktatás és kutatás) természetéből és az alkotmányos szabályozásból következő autonómia is ütközésben van az állam megbízói szerepével (rektor „kettős ügynöki” determinációja). Az ambivalens helyzet feloldása elviekben több módon lehetséges. Ezek közül – mint láttuk – az állam a tulajdonosi jogosítványok és a bürokratikus koordináció erősítésének politikáját választotta.⁴² A másik alternatíva – meghatározott feltételek⁴³ fennállása esetén – lényegében az állam tulajdonosi szerepének feladása, a nem állami felsőoktatási szektor bővítése lehetne. Az utóbbi változat mellett – és az állami tulajdon ellen – szólhat az állam korábban vizsgált nem hatékony és más funkciókkal összeférhetlenséget mutató tulajdonosi szerepe. Az állam tulajdonosi funkciója felváltható, a közcél hatékonyabban érvényesíthető az állam szabályozói, finanszírozói, vásárlói-megrendelői funkciója révén. A felsőoktatásban évente felhasznált százmilliárdos nagyságrendű közpénz, keresletoldali, piactámogató (állami megrendelés és hallgatói támogatás) forrásként, a felsőoktatást szélesebb körű magánbefektetői kör részére tehetné vonzóvá. A felsőoktatás tömegigénnyé és tömegképzéssé vált, a felsőoktatási befektetés az életjövedelemben megtérül. Az állami ke-

resletoldali finanszírozás – a költségmegosztás elve alapján – kiegészíthető, sőt kiegészítendő diákhitel-konstrukciókkal. Az európai mobilitás erősödésével a diákhitel szükségessége térségi kontextusba is kerül.⁴⁴ Ez is az állam tulajdonosi szerepvállalásának csökkenthetősége, a piac és a magántulajdon szerepének növelése mellett szól. Az állam normatív szabályozással és semleges, keresletoldali finanszírozással jelentős magántőkét vonzhat a felsőoktatásba. Ezt erősíti a felsőoktatás piaci szegmense (költségtérítéses, illetve önköltséges képzés), ami a nem állami stakeholderek finanszírozási potenciáljára hívja fel a figyelmet.⁴⁵

Az állam a finanszírozásban, (vissza)élve ágazati szabályozó és tulajdonosi szerepével és e funkciók összeférhetetlenségével, fokozatosan visszalépett a kezdeti semleges finanszírozási és támogatási rendszertől, és lényegében megszüntette a magánintézmények, illetve a magánintézményekben tanulók finanszírozását. Ez ellentmond az egyenlő esély elvének és a minőség követelményének. Fenti javaslatunk, a magánszektor bővítésének feltételei: normatív szabályozás, tulajdonsemleges finanszírozási relevancia, hatékonysági és méltányossági szempontok alapján. A keresletoldali állami finanszírozás normatív szabályok alapján, tulajdonsemleges versenyben jelentős hatékonysági többletet eredményezhet.⁴⁶ A nem állami intézmények példája a magánszférában hatékonyabb megbízó-ügynök viszony lehetőségére utal. Az állam tulajdonosi szerepét egy (akár jóval) szűkebb intézményi körben, elsősorban stratégiai K+F+I szerepet betöltő intézmények esetében tarthatná fenn.

JEGYZETEK

¹ A tanulmány szoros tartalmi összefüggésben van a témában megjelent korábbi publikációkkal (Veres Pál–Golovics József: *Az állam felsőoktatási szerepvállalása*. Ezredvég, XXII. évf., 2012. szeptember–október, 99–120. o.). Köszönet illeti Hámori Balázst, Polónyi Istvánt, Sztítás Józsefet és Temesi Józsefet, Gábor Józsefet a továbbfejlesztéshez adott értékes és jobbitó megjegyzéseikért, amelyek a szerzők felelősségét a leírtakért nem csökkentik.

² Veres Pál: *A felsőoktatás kihívásai és válaszai az új évezredben*. Iskolakultúra, XX. évf., 2010. május–június, 171–203. o.

³ Kováts Gergely: *Menedzserizmus-kritika az angol felsőoktatásban*. Educatio, XX/4., 2011. tél, 482–497. o.

⁴ *Menedzserizmus*. Educatio, XX/4., 2011. tél.

- ⁵ Az idézőjelet az indokolja, hogy a felsőoktatási törvények magánintézményként azonosítják mindazon intézményeket, amelyek nem állami, illetve egyházi alapításúak. Ezen intézmények alapító tulajdonosai ugyanakkor változatos jogi formájúak lehetnek (alapítványok, önkormányzatok, gazdasági társaságok stb.).
- ⁶ David B. Johnson: *Közösségi döntések elmélete. Bevezetés az új politikai gazdaságtanba.* Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- ⁷ David L. Weimer–Aidan R. Vining: *Policy Analysis. Concepts and Practice.* Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, 2004.
- ⁸ Az állami tulajdon indokolhatóságának részletes közpolitikai elemzését lásd Veres–Golovics, i. m.
- ⁹ James S. Coleman: *Social Capital in the Creation of Human Capital.* American Journal of Sociology, Vol. 94, 1988, S95–S120. http://onemvweb.com/sources/sources/social_capital.pdf (Letöltés: 2012. április 4.)
- ¹⁰ Szalai Ákos: *Az egyéni képzési számlák rendszere Magyarországon.* Nemzeti Felnőttképzési Intézet, Budapest, 2005 <http://mek.niif.hu/06400/06484/06484.pdf> (Letöltés: 2012. július 4.); Hans Vossensteyn: *Fiscal Stress. Worldwide Trends In Higher Education Finance.* NASFAA Journal of Financial Aid, Vol 34, No. 1., 2004, 39–55. o. www.nyu.edu/classes/jepsen/nasfaa2004-01-01.pdf (Letöltés: 2011. január 10.)
- ¹¹ *Összehasonlító gazdaságtan.* Szerk.: Szabó Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007.
- ¹² Kornai János: *Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát.* Közgazdasági Szemle, XLIV. évf., 1997. november, 940–953. o.
- ¹³ A „bizonytalan keménységű” költségvetési korlát fogalmának bevezetését fontosnak tartjuk, mivel adott esetben ez jobban kifejezi a költségvetési korlát jellegét, mint a statikus jellegű „puha” vagy „kemény” jelző. Az állami tulajdon esetén a tulajdonos állam bármikor és egyoldalúan adhat és vonhat el működési és fejlesztési forrásokat, ennek a működési hatékonyságra és a stratégiai gondolkodásra való minden negatív következményével.
- ¹⁴ Hipotézisünk szerint az állami tulajdonlású intézmények esetében ez még több speciális bizonytalansággal, kockázattal és hatékonysági deficittel terhelt.
- ¹⁵ Michael C. Jensen–William H. Mackling: *Theory of the firm. Managerial behavior, a gency costs and ownership structure.* Journal of Financial Economics, Vol. 3, No. 4., 1976, 305–360. o. www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf (Letöltés: 2013. január 18.); Gary J. Miller: *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana.* Aula Kiadó, Budapest, 2002; Gary J. Miller: *The Political Evolution of Principal-Agent Models.* Annual Review of Political Science 8, 2005, 203–225. o.; Robert S. Pindyck–Daniel L. Rubinfeld: *Microeconomics.* Fifth Edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2001.

- ¹⁶ Miller: Menedzserdilemmák..., i. m.
- ¹⁷ Az ügynöki funkció több személy között történő megosztása, ezen személyek viszonya további problémák forrásaként szolgálhat.
- ¹⁸ A rendszerváltás utáni felsőoktatási törvények szövegelemzése alapján megállapítható, hogy az eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság ugyan megjelenik az állami tulajdonos elvárásai között, de a felsőoktatási tevékenységet mindegyik törvény nonprofit tevékenységnek tekinti.
- ¹⁹ Jenei György: *Közigazgatás-menedzsment*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.
- ²⁰ Az alábbiakban természetesen nem kívánjuk tagadni az évszázadok során kialakult intézményi autonómia létjogosultságát, de elemzésünk logikája (a közpénzek hatékony elköltésének követelménye) s a megváltozott külső környezet, melyben az egyetem is gazdálkodó szervezetként van jelen, megkívánja, hogy az autonómia történeti intézményét is hatékonysági vizsgálat alá vegyük.
- ²¹ Külön tanulmányt igényel annak elemzése, hogy a hallgató mit tekint a felsőoktatási tevékenység hasznának (tudás, műveltség, kapcsolatok, életpálya, jövedelem, presztízs stb.).
- ²² Gary S. Becker: *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. National Bureau of Economic Research, New York, 1964.
- ²³ Külön tanulmányt érdemel az is, hogy a hallgató kettős státusa, a szolgáltatás igénybe vevője (vásárlóként vagy jogosultként) és annak aktív cselekvő alanya milyen viszonyban van egymással.
- ²⁴ Jenei, i. m., 4. o.
- ²⁵ Uo.
- ²⁶ Az intézményi autonómia valódi jelentésének értelmezése, funkciója és létjogosultsága külön tanulmányt érdemel. Itt csak annyit jegyzünk meg, hogy mi az autonómiát elsődlegesen a tanulás, tanítás és a tudomány, tehát a szellem területén tekintjük relevánsnak.
- ²⁷ Mészáros Tamás: *Gondolatok a magyar felsőoktatásról szóló vitákhoz*. In: Felsőoktatásfinanszírozás. Nemzetközi és hazai tendenciák. Szerk.: Temesi József, Aula Kiadó, Budapest, 2012, 289. o.
- ²⁸ Mike Károly: *Adalékok a föderalizmus gazdaságtanához – alkalmazásokkal az európai integrációra*. Doktori (PhD) értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Közgazdaságtani Doktori Iskola, 2010.
- ²⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.234365 (Letöltés: 2013. január 26.)
- ³⁰ Példaként említhető a 3 éves fenntartói szerződések esete. A 3 éves periódus lezárása, az intézmények beszámolója már az új (2010-ben alakult) kormány időszakára

esett. Az intézmények (a rektorok aláírásával) elkészítették beszámolóikat, amelyek értékelésére, visszajelzésére már abban a szellemben került sor, hogy az új kormány ezt a finanszírozási megoldást nem kívánja folytatni. A megállapodások intézményi követelményei már a bevezetéskor jelentősen „felpuhultak”, így azonban a következők teljeseen elmaradtak, a jól és rosszul teljesítők „jutalma” azonos lett, s az ilyen hatások régóta erodálják a magyar felsőoktatás teljesítményét.

³¹ Kozma Tamás: „Egyetemvállalat” és menedzserizmus. *Educatio*, XX/4., 2011. tél, 461–471. o.

³² Anthony Downs: *A Theory of Bureaucracy*. *The American Economic Review*, Vol. 55, No. 1/2., March 1 1965, 439–446. o.

³³ A megbízó-ügynök viszony jogszabálybeli tettenérhetőségének részletes elemzését lásd Veres–Golovics, i. m.

³⁴ 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról. www.nefmi.gov.hu/letolt/felsoo/ftv_20051101.pdf (Letöltés: 2012. április 16.)

³⁵ 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0500139.tv×hift=0 (Letöltés: 2012. április 16.)

³⁶ A gazdasági tanács funkcióját tekintve értelmezhető egy ellenőrző testületként. Ebből kifolyólag a szerv létrehozásával – eltekintve a tanács tényleges jogosítványaitól – elméletben felmerülhetnek ugyanazok a problémák, melyeknek bemutatására a tanulmány korábbi részében került sor.

³⁷ Alkotmánybíróság: *Alkotmánysertő a felsőoktatási törvény módosításának egyik passzusa*. 2006. www.nefmi.gov.hu/felsooktatasi/2006/alkotmanybirosag (Letöltés: 2012. június 30.)

³⁸ A gazdasági tanács intézménye, illetve eredeti formájában kudarcra szimbolikus és nagy jelentőségű a felsőoktatás irányítási rendszere terén az állam tulajdonosi szerepe és a megbízó-ügynök viszony értelmezhetősége és működőképessége szempontjából. A kísérletet és a kudarc jelentőségét és következményeit részletesen elemzi Barakonyi Károly: *Megtorpant intézményirányítási reform*. Új Pedagógiai Szemle, 2009, 3–42. o.; Polónyi István: *Az egyetemvezetés lassú változása*. *Educatio*, 15. évf., 2006/4., 756–773. o.; Polónyi István: *A hazai felsőoktatás gazdasági működése, szerveződése és vezetése a 2000-es évek legelején*. Új Pedagógiai Szemle, 2009/8–9., 3–26. o.; Veroszta Zsuzsanna: *Intézményirányítás*. In: *Elefántcsonttoronyból világítótorony*. Aula Kiadó, Budapest, 2012, 243–294. o.

³⁹ Downs, i. m.

⁴⁰ 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról. 2012. szeptember 1-jétől hatályos szöveg. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100204.TV×hift=1 (Letöltés: 2012. április 18.)

- ⁴¹ Ennek érvényesítésére hatáson garanciát biztosít.
- ⁴² Ennek is eltérő módja a közvetlen – állami szervek révén történő – és a közvetett – a gazdasági tanácsok közvetítésével történő – tulajdonosi joggyakorlás, illetve megbíró-ügynök viszony.
- ⁴³ Ilyenek például: stabil és kiszámítható (normatív és szektorsemleges) szabályozás, tulajdonsemleges, hatékonyság, társadalmi szükséglet és méltányosság alapú állami finanszírozás, valamint hatékony, nem állami tulajdonosok jelenléte, illetve vállalkozása.
- ⁴⁴ Berlinger Edina: *Miért van szükség az európai szintű diákhitel-rendszerre is?* In: Felsőoktatás-finanszírozás. Nemzetközi tendenciák és hazai helyzet. Szerk.: Temesi József, Aula Kiadó, Budapest, 2012.
- ⁴⁵ Havady Tamás–Szitás József–Veres Pál: *Az önköltségszámítás szabályozása és gyakorlata, különös tekintettel a költségtérítés nagyságának meghatározására.* In: Felsőoktatási Műhely. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., Országos Felsőoktatási Információs Központ, Budapest, 2009, 95–106. o.; Veres Pál: *A költség-haszon és a hatékonysági és méltányossági elv érvényesülése felsőoktatásunk finanszírozásában.* Ezredvég, XXI./12., 2011. december, 105–116. o.
- ⁴⁶ Szitás József régóta szorgalmaz és tesz javaslatot egy ilyen állami finanszírozási rendszer kialakítására az egész felnőttképzés, benne a felsőoktatás területén is. Szitás József: *A felsőoktatás finanszírozásának változásai.* PhD-disszertáció, Nyugat-magyarországi Egyetem, 2006.

Pataki János István

A kormányzati reform hatása az önkormányzatok vagyongazdálkodására

**The Effect of Governmental Reform
on Asset Management
by Local Governments**



Összefoglalás

Vitathatatlan, hogy szükség mutatkozott az önkormányzati rendszer, az önkormányzati gazdálkodás megreformálására Magyarországon. A tanulmány célja az, hogy bemutassa a kormányzat által fokozatosan életbe léptetett önkormányzati reformintézkedések hatását az önkormányzatok vagyongazdálkodására nézve. A vizsgálat bemutatja az egyes hangsúlyos reformintézkedések hatását az önkormányzati vagyonelemekre nézve, és kiemeli, hogy a sikeres vagyongazdálkodás folytatásának érdekében gazdálkodási szemléletváltásra is szükség van az illetékes önkormányzati szervek és testületek részéről.

DR. PATAKI JÁNOS ISTVÁN, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktorandusz hallgatója (patakijdr@gmail.com).

Summary

It is undisputed that a reform was needed in the municipal system and municipal management in Hungary. The aim of the study is to present the impacts of the municipal reform measures gradually introduced by the government and affecting the asset management of local governments. The examination demonstrates the effects of each emphatic reform on the assets of local governments and points out that from the competent organs and bodies of local governments also need to change their approach to management if they want to handle assets successfully.

A kormányzat a Széll Kálmán Tervben¹ és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési (MP 12.0) Programban² (Jó Állam Fejlesztési Program) foglaltak szerint mélyreható reformfolyamatot indított el a helyi önkormányzatok működésének racionalizációja céljából. A működés optimalizálását érintő változtatások kihatnak az önkormányzatok által ellátott tevékenységekre, a rendelkezésre álló vagyon számszerűsíthető mennyiségére, értékére, a bevonható források igénybevételére. Ki kell jelenteni, hogy szemléletváltásra is szükség mutatkozik az önkormányzati gazdálkodás, illetve vagyongazdálkodás tekintetében, szakítva az eddigi „hagyományokkal”. Amennyiben az önkormányzati vagyongazdálkodási tevékenységet megvizsgáljuk az 1990 óta eltelt időszakban, nem lehet vitás, hogy gyökeres változtatásra szükség van. Az előirányzott reformok egyik jelentős manifesztációja az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól³, a továbbiakban Möt.) lett. Meg kell vizsgálni, hogy a reformlépések milyen változtatások irányába kényszerítik a felelősen gazdálkodni kívánó önkormányzati szerveket és testületeket, milyen kereteket biztosít számukra az új szabályrendszer, illetve azt is, hogy milyen célokat kíván a jogalkotó és a kormányzat elérni. Természetesen a terjedelem korlátos volta okán az önkormányzati vagyongazdálkodás komplex területének mindösszesen egyes fajsúlyos részelemei kerülnek jelen esetben „górcső” alá.

ALAPVETÉS

Mindenekelőtt szükséges néhány alapfogalmat tisztázni, mielőtt érdemben vizsgáljuk a reformok által kifejtett és kifejtendő hatásokat az

önkormányzati vagyongazdálkodás szempontjából. Meg kell határozni, hogy mit is értünk vagyongazdálkodás alatt.

A legtágabb megközelítés szerint a vagyon valakit (egy meghatározott jogalanyt) megillető, pénzben kifejezhető jogok és kötelezettségek összessége. Ez a meghatározás tekinthető a modern magánjog absztrakt vagyongazdálkodás fogalmának is, amely hosszas fejlődés eredményeképpen alakult ki. A vagyon egy kapcsolt fogalom, amelyben a gazdálkodó alanyoknak és javaiknak fogalma egyesül. Maga a vagyon is úgy osztályozható, mint a benne összekapcsolódó fogalmak. A vagyon mint gazdasági erőforrás is meghatározható. Ebben az értelemben tárgyasult erőforrásként jelenik meg, amely vagyon a termelési folyamatban hasznot hajt (javak és jogok). A gazdálkodás egy racionalitásra törekvő tudatos gazdasági tevékenység, amely a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások elosztására és felhasználására irányul. Három alapkérdésre keres választ: melyek a gazdaság szervezeti keretei, milyen a tulajdon- és érdekstruktúra, és mely gazdasági érdekek vezérlik? A vagyongazdálkodás egyszerre jelenti a vagyon megőrzését, karbantartását, felújítását, pótlását, fejlesztését, a beruházásokat, a kapcsolatos szervezeti, nyilvántartási és értékelési kérdéseket, technikákat, valamint a pénzügyi vagyonnal folytatott sajátos szakmai tevékenységet. Másként fogalmazva, a vagyongazdálkodás a rendelkezésre álló vagyon működtetésére irányuló szabályozás kialakítása (pl. önkormányzati rendelet, vagyongazdálkodási szabályzat), illetve a vagyon használata, hasznosítása meghatározott tevékenység ellátása érdekében.

ELŐZMÉNYEK

Magyarországon 1990-ben a helyi önkormányzati rendszer ún. széles felelősségi körrel rendelkező önkormányzatokkal jött létre. Törvények sora utalta a helyi közszolgáltatási feladatokat (közoktatás, egészségügy, szociálpolitika stb.), illetőleg a közhatalmi tevékenységek jelentős szelétét (pl. építéshatósági ügyek, gyámhatósági ügyek, anyakönyvi ügyek, szabálysértési ügyek) a helyi önkormányzatok kompetenciájába. A helyi önkormányzatok széles felelősségi köre mintegy törvényszerűen igényelte a közfeladatok ellátása gazdasági alapjainak megteremtését. Ebben a folyamatban meghatározó szerepet játszott a helyi önkormányzatok tulajdonhoz juttatása, amelynek forrását a rendszerváltozást követően lebontott állami tulajdon jelentette. Az önálló helyi önkormányzati tu-

lajdon a kialakuló önkormányzati autonómia rendkívül fontos összetevőjét képezte. A helyi önkormányzatok tényleges vagyonhoz juttatása, az állami tulajdon meghatározott tárgyainak az adott helyi önkormányzat részére történő vagyonátadási folyamata két fő módszerrel zajlott le:

1. A vagyontárgyak egy része (pl. főszabályként a tanácsok kezelésében volt állami ingatlanok, pénz- és értékpapírok) az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban Ötv.) kategorikus rendelkezése alapján, tehát *ex lege* és az Ötv. hatálybalépésének napján (azaz az 1990. évi helyi önkormányzati választások napján) került önkormányzati tulajdonba.

2. A vagyontárgyak másik része (pl. a közüzemek, a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében volt lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek) az Ötv.-ben megjelölt vagyontárgyak köréből külön törvények (pl. az önkormányzati vagyontörvény) és a fővárosi, illetve megyei vagyonátadó bizottságok által hozott hatósági döntések eredményeként került önkormányzati tulajdonba.

A helyi önkormányzatok vagyona – az Ötv. 78. § (1) bekezdésében található törvényi rendelkezésre figyelemmel – két fő komponensből tevődött össze. Részint önkormányzati tulajdonból, részint pedig a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból. A helyi önkormányzati vagyon teljes egészére, az abban található valamennyi vagyontárgyra vonatkozott az Ötv.-ben előírt célhoz kötöttség. A rendszerváltozás időszakában a helyi önkormányzatok vagyonhoz juttatása meghatározott célra – az önkormányzatok közfeladataira – tekintettel történt. Az Ötv. szóhasználatát kölcsönvéve: a vagyon az önkormányzati célok megvalósítását szolgálta.

Az önkormányzatok vagyonhoz jutása több lépésben történt. 1990. szeptember 30. napján az Ötv. hatálybalépésével az önkormányzatok tulajdonába kerültek a megszűnt tanácsok és szerveik kezelésében lévő állami tulajdonú ingatlanok, a volt tanácsok ingó vagyona, a pénz- és értékpapírok. Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról) alapján az intézmények ingó vagyona, a tanácsi alapítású ingatlankezelő szervek kezelésében lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek (a hozzájuk tartozó állami tulajdonú földdel), továbbá a vagyonátadó bizottságok útján a közüzemek vagyona és a vízművek, illetve egyes műemlék ingatlanok és védett természeti területek kerültek önkormányzati tulaj-

donba. A vállalati átalakulás, privatizáció következtében jelentős értékű értékpapírok, részvények kerültek az önkormányzatok tulajdonába.

A helyi önkormányzatok számviteli nyilvántartások szerinti (nettó) vagyona az APEH-SZTADI által feldolgozott költségvetési beszámolók alapján 1991-ben 396,1 Mrd forintot tett ki. Az eszközökön belül

**A vállalati átalakulás,
privatizáció következtében
jelentős értékű
értékpapírok, részvények
kerültek az önkormányzatok
tulajdonába.**

a befektetett eszközök és a forgóeszközök aránya 79,1%–20,9% volt. 1991-ben a tárgyi eszközök 82,3%-át (304,1 Mrd Ft), a befektetett pénzügyi eszközök 2,4%-át (8,7 Mrd Ft) képviselték az önkormányzati vagyonnak. Az arányok is mutatják, hogy a vagyonátadások első évében tulajdonképpen az ingatlanok jelentették az önkormányzati vagyon döntő ré-

szét. 2005-ben (15 év elteltével) a helyi önkormányzatok nyilvántartás szerinti vagyona 9860,9 Mrd forintot tett ki, ami közel huszonötszöröse az induláskor kimutatott vagyontömegnek (a kötelezettségekkel csökkentett önkormányzati vagyon 9164,3 Mrd Ft volt). A befektetett eszközök és a forgóeszközök aránya 60,6%–39,4% közötti megoszlást mutat, így nemcsak a vagyon nagyságrendje, de (1991 óta) annak belső szerkezete is nagymértékben megváltozott. A legnagyobb mértékű változás a forgóeszközökön belül a követeléseknél következett be, mivel a kezdeti 3,7%-os részarányról 2005-ben már 30%-os részarányt képviselt. 2005-ben a tárgyi eszközök az önkormányzati vagyon 78,9%-át (7238 Mrd Ft) képviselték, míg a befektetett pénzügyi eszközök aránya 6%, azaz 555,8 Mrd Ft volt (az induláshoz képest az önkormányzati vagyonon belül a befektetett pénzügyi eszközök aránya több mint kétszeresére nőtt).

Az önkormányzatok vagyongyarapodása 2001 és 2003 között meredeken emelkedett, és ebben az időszakban az induló 3504,8 Mrd forintról két év alatt 9234,6 Mrd forintra nőtt. A vagyonváltozás növekménye meghaladta a két és félszerest, ami jelentős és kedvező változást jelent első megvilágításában. A változás (növekedés) elsősorban a korábban érték nélkül nyilvántartott eszközöket érintette, az azoknak történő érték adása jelentős (forgalomképtelen) vagyonnövekedést okozott.⁴ A következmények a Magyar Program autentikus megfogalmazása szerint: „A korábbi

években végbement folyamatok rávilágítottak arra, hogy az önkormányzatok adósságállománya, annak kezelése az államháztartás egyensúlyának biztosítása szempontjából is kiemelt prioritással bír. Ezért az önkormányzati rendszer átalakításakor fontos feladat volt az önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásainak újraszabályozása.”⁵

AZ ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁS

Feltehetjük a kérdést, mennyire volt sikeres, és mennyire volt hatékony az önkormányzatok vagyongazdálkodása? Egyféle válaszként 1996. május 25. napján lépett hatályba a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. tv. (a jogi köznyelv önkormányzati csőd-törvénynek nevezi).

Az úgynevezett adósságrendezési eljárás a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítását célozza. A problémát az okozta, hogy az önkormányzatok esetében nem egy egyszerű, átmeneti likviditási problémával találkozhattunk, hanem tartós fizetéseképtelenségi állapotot kellett rendezni. Ezt a tartós fizetéseképtelenséget helytelen gazdálkodási tevékenység, rossz vagyongazdálkodás és egyéb külső tényezők okozhatták. Külön ki kell emelni a finanszírozási rendszer hiányosságait, amely rendszer szinte teljes egészében átalakításra kerül, illetve került a bevezetett reformintézkedések folytán. 1995-től folyamatosan jelezték az önkormányzatok, hogy gazdálkodásuk ellehetetlenült, beállhat a tartós fizetéseképtelenség. Az önkormányzati törvényt módosították, így 1996 óta korlátozott a kötelezettségvállalás felső határa, majd megszületett a 1996. évi XXV. törvény, amely lehetővé tette az eljárás lefolytatását.

Sajátosságként jelentkezik, hogy egy önkormányzatot jogutód nélkül nem lehet felszámolni, így az eljárás keretein belül nem lehet kivezetni a gazdaságból, nem lehet elvágni további szerepvállalásukat, ugyanakkor rendszeres állami bevételi forrással rendelkeznek. 2013. január 1. napjával a reformintézkedések egyik legjelentősebb lépéseként hatályba lépett a fentebb vázolt problémakör orvoslásaként az újonnan kialakított feladat-alapú finanszírozási rendszer. A kormány az önkormányzati adósságot, azaz kötelezettségállományt átvállalta, így megteremtette a gazdálkodásra nézve az újrakezdés lehetőségét a képviselő-testületek számára. „A megyei intézményátadásokat követően a megyei önkormányzatok adósságállományának konszolidációja... megtörtént. A megyei intézményátadás során

2011 decemberében az Államadósság-kezelő Központ és a megyék között 197,6 milliárd forint összegű adósságállomány átvállalására került sor.”⁶ Az Möt. teljesen új alapokra helyezi az állam és az önkormányzatok feladatrendszerét, az állami feladatok köre bővül. Az új szabályozás értelmében az ellátandó feladatok és a rendelkezésre bocsátott forrásmennyiség minden eddiginél szorosabb korrelációt képez. Ezenfelül a Széll Kálmán Terv a 2011–2013. évi időszakra vetítve 100 Mrd Ft megtakarítást irányzott elő az önkormányzatok számára. A Széll Kálmán Terv így fogalmaz:

„Az önkormányzati rendszer reformja

Az új önkormányzati törvény több új elemet illeszt be a megújuló helyi önkormányzati rendszerbe. Célja egy modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati struktúra kiépítése. A feladatok átrendezésével párhuzamosan 2013-tól a finanszírozási rendszer is átalakul. Az új feladatfinanszírozási rendszerben az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához szükséges működési forrás áll majd rendelkezésükre úgy, hogy működési hiány a jövőben ne léphessen fel.”⁷

FELADATRENDSZER

Az ellátandó feladatok vonatkozásában több jelentős állomás is megtalálható. Az egyik 2013. január 1. napjától a járási hivatalok és kormányablakok létrehozása, amely arra hivatott, hogy szétválassza, letisztítsa az önkormányzatok által ellátott igazgatási feladatok tevékenységet.⁸ Amennyiben a vagyongazdálkodás oldaláról vizsgáljuk meg ezt a kérdést, láthatóvá válik, hogy nemcsak az infrastruktúra, hanem a humán erőforrások oldaláról nézve is jelentős átcsoportosítás történt. A Magyar Programban megfogalmazottak szerint:

„A Möt. a jelenleginél pontosabban határozza meg az önkormányzatok kötelező feladatait. Fontos eleme az új szabályozásnak, hogy a kötelező feladat- és hatáskört differenciáltan, a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira – gazdasági teljesítőképességre, lakosságszámra – figyelemmel kell megállapítani. A hatáskör telepítésével egyidejűleg – az ágazati jogszabályokban – meg kell határozni a feladat- és hatásköreállítás minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit. Lényeges továbbá a feladatátvállalás lehetőségének és módjának törvénybe foglalása is. Az önkormányzati feladatellátás hatékonyabb megszervezése érdekében biztosítja a társulás jogát.”⁹

Az Mötv. átalakítja a hivatali rendszert is. Nevezetesen „az egy járáson belüli, 2000 fős vagy ez alatti lakosságú települések 2013-tól közös önkormányzati hivatalt kötelesek létrehozni”. Ennek az előírásnak a bevezetése jelentős megtakarítást eredményez az állami költségvetés számára, hiszen egyértelműen látszik az infrastrukturális és humán költségek csökkenése. Meghatározásra kerülnek az ellátandó feladatok, amelyek egy tisztább, átláthatóbb képet alkotnak.

„A megújulás lényeges eleme, hogy a települési önkormányzatok feladatainak jelentős részét az állam közvetlenül látja el 2013-tól. A települési önkormányzatok a jövőben a valós helyi feladatszerzési döntéseket igénylő, a legcélszerűbben helyi szinten ellátható közszolgáltatásokat biztosítják a lakosság számára. A megyei önkormányzatok a területfejlesztésben töltenek be kulcsszerepet. A jelenleg hatályos szabályozással szemben 2013-tól az államigazgatási feladat- és hatáskörök döntő többségét az államigazgatási szervek látják el. Az önkormányzati szervezetrendszerben csak kivételesen, a helyi viszonyok ismeretének, az azonnali reagálásnak a szükségessége folytán marad ilyen feladat, jelentősen csökkentve ezzel a helyi önkormányzatok terheit. A települési jegyzők hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatok jelentős része – részben 2012 áprilisától (szabálysértés), részben 2013 januárjától – a kormányhivatalok hatáskörébe kerül át.”¹⁰

INTÉZMÉNYI ÁTVÉTEL

Az egészségügyi intézmények (megyei és fővárosi önkormányzati) 2012. január 1. napjától állami fenntartásba kerültek, így a centralizáció előnyös tulajdonságait ki lehet használni kormányzati szinten is. Ezeket felül átvételre kerül 50 városi önkormányzat fenntartásában lévő egészségügyi intézmény. Az állam az átvétellel egy ütemben átvállalja az intézményekhez kötődő felhalmozott kapcsolódó adósságállományt is. Az állami költségvetésre gyakorolt hatás ebben az esetben is milliárdos téteknagyságot fejez ki. Analógiát mutató területet képez a köznevelési intézmények szakmai feladatainak átvállalása az állam részéről. A feladatátvállalás ugyanakkor itt a legrészlegesebb, hiszen a humán erőforrásoktól és az eszköz-, illetve anyagbiztosítástól eltekintve (azért számarányaiban ez két igen jelentős terület), az önkormányzat köteles a továbbiakban is gondoskodni az infrastruktúráról, a biztonságos üzemeltetésről és a gyermekétkeztetésről. 2012. január 1. napjától a hivatásos tűzoltóságok

fenntartása sem terheli az önkormányzatokat. Az alábbi táblázat nyújt számunkra tájékoztatást az átvett intézmények számát illetően.

1. táblázat: A Megyei Intézményfenntartó Központok által 2011 végén átvett intézmények száma ágazatonkénti bontásban

	<i>Intézmények</i>	<i>Össz.</i>	<i>Össz.</i>
Egészségügyi funkció	Egészségügyi intézmények száma	35	66
	Egészségügyi funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	10	
	Egészségüghöz köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	21	
Közoktatási funkció	Közoktatási intézmények száma	190	240
	Közoktatási funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	40	
	Közoktatáshoz köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	10	
Szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi funkció	Szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi intézmények száma	117	147
	Szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	28	
	Szociális, gyermek- és ifjúságvédelemhez köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	2	
Közművelődési funkció	Közművelődési intézmények száma	67	84
	Közművelődési funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	13	
	Közművelődéshez köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	4	
Egyéb	Egyéb intézmények száma	26	220
	Funkció szerint be nem azonosítható megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	77	
	Funkció szerint be nem azonosítható megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	117	
<i>Összes:</i>			<i>757</i>

Forrás: Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012. augusztus 31.).

FINANSZÍROZÁS

A reformok önmagukban nem megvalósíthatóak, amennyiben a finanszírozási rendszer nem kerül kidolgozásra, hiszen a feladatátcsoportosítások és az intézményi átvételek nem kizárólag költségcsökkenést eredményeznek az önkormányzatok számára, hanem gazdasági mozgásterük beszűkülését is jelentik egyben. Ilyen értelemben a reformok rákényszerítik az önkormányzatokat a vagyongazdálkodási tevékenységük racionalizálására, a hatékonyság fokozására. A 2011. év novemberében, a belügyminiszter által benyújtott T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról már pontosan bemutatta a 2013. évtől hatályba lépő, feladatalapú finanszírozási rendszer sarokelemeit, mi több, a részletes szabályokba is betekintést engedett, így biztosítva elegendő időt az önkormányzatok számára az átállás megtervezésére. A törvényjavaslat II. fejezetében elhatárolásra kerültek a feladat- és hatáskörök. A törvényjavaslat VI. fejezete meghatározza a helyi önkormányzatok működésének gazdasági alapjait,¹¹ külön szabályozza a feladatfinanszírozási rendszer, a belső kontrollrendszer, az adósságkezelés és az adósságrendezés kérdéskörét is. Fontos kiemelni, hogy önként ellátandó feladatot az önkormányzat csak úgy vállalhat, ha az nem veszélyezteti a törvény által megállapított kötelezően ellátandó feladatok végzését és finanszírozását, azzal a tterherrel együtt, hogy hiányt az önkormányzat nem tervezhet, tehát az éves tervezett költségvetési rendeletének az egyenlegét minden esetben pozitív előjellel kell szerepeltetnie. A törvényjavaslat feladatfinanszírozásra vonatkozó szabályrendszerében több kiemelésre méltó rész található.

Nagy előrelépésnek tekinthető, hogy törvényi szinten is bevezetésre, illetve meghatározásra kerülnek a facility management (létesítménygazdálkodás) által a versenypiacon használt fogalmak, nevezetesen a közszolgáltatási szintek fogalma, amelyet SLA-nak (Service Level Agreement) hívnak a versenyszférában. A szolgáltatási szintek (SLA) megállapításának jelentősége abban rejlik, hogy pontosan meghatározza az ellátandó feladatok végrehajtásának körülményeit, és ennek következtében optimális esetben pontosan meghatározhatóvá válnak a jelent-

**...hiányt az önkormányzat
nem tervezhet...**

kező költségek is. Az SLA ezenkívül meghatározza a végrehajtás minőségét, a teljesítés megfelelőségét, az ellenőrzési és mérési határpontokat. Tállai András, a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkárának szavait idézve: „...egyértelmű cél, hogy a közszolgáltatások színvonalát az önkormányzatok területén is tudják növelni. A minőség, a gyorsaság és az ügyfélcentrikusság kell, hogy jellemezze a szolgáltatásokat”.¹²

Figyelemre méltó továbbá a 114. § (4) bekezdése, amely tulajdonképpen azt mondja ki, hogy az állam nem finanszírozza az önkormányzatok által ellátott feladatokat 100%-os mértékben, így az önkormányzatoknak az eredményes feladatellátás biztosításához hatékony vagyongazdálkodási tevékenységet kell folytatniuk, amely hatékonyság megteremtése törvényi szinten sem csak lehetőségként, hanem kötelezettségként is jelentkezik a számukra. További törvényi korlát, hogy amennyiben az állam által a feladatfinanszírozás keretében a rendelkezésre bocsátott forrásmennyiséget nem a feladatra fordítja, úgy az összeget köteles az önkormányzat kamatteherrel együtt visszafizetni a központi költségvetés javára. Az Mötv. által meghatározott és hatályba lépett jogszabályi keretek a fenti előzmények után nem érhatték meglepetésként az önkormányzatokat.

„114. § (1) A helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja.

(2) A feladatfinanszírozási rendszerben az Országgyűlés a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít, a helyi önkormányzatot megillető működési célú bevételek és takarékosági szempontok figyelembevételével.

(3) A (2) bekezdés szerinti működési célú bevételek körét, valamint ezen belül a helyi adókból működési célra figyelembeveendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg.

(4) A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell az önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását.

115. § (4) A feladatalapú támogatást a helyi önkormányzat kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – külön jogszabályban meghatározott – kamatokkal terhelve a központi költségvetés részére visszafizetni.”¹³

ÖSSZEFOGLALÁS

Láthatóvá vált, hogy az önkormányzatok a kormányzati intézkedések bevezetésével végre tudnak hajtani egy gazdálkodási, vagyongazdálkodási „tabula rasát” anélkül, hogy egy adósságrendezési eljárás rémképe lebegne a fejük felett. A feladat-, infrastruktúra- és humánerőforrás-átcsoportosítások ugyanakkor az eddig megszokottal szemben jelentősen lerövidítik az önkormányzat mozgásterét. A feladatalapú finanszírozási rendszer kidolgozása ugyanakkor megteremti számukra egy eredményes és hatékony gazdálkodási rendszer kialakításának lehetőségét. Ahhoz, hogy sikeres vagyongazdálkodást folytassanak, mindenképpen szükség mutatkozik a szemlélet megváltozására, a piaci magatartásformák meghonosítására az önkormányzat részéről. Megnőnek a gazdálkodási optimalizáció iránti igények, a vagyont tekintve a hasznosításra jobb hatékonysági mutatókkal rendelkező tevékenységet kell végezni, a vagyongazdálkodási jogok tekintetében át kell értékelni a jelenleg alkalmazott rendszereket, több figyelmet kell fordítani a kintlévőség-állomány minimalizálására. A külső forrás bevonásának lehetősége korlátozottá vált a 2011. évi CXCV. törvény (Magyarország gazdasági stabilitásáról)¹⁴ alapján, az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésének felhatalmazása szerint. A feltételeket a kormány megteremtette, felkészülési időt is biztosított az önkormányzatok számára. A jövő számszerűsítve meg fogja mutatni, hogy milyen eredményt sikerül elérni. A Széll Kálmán Terv a globálisnak tekintendő célokat tekintve így fogalmaz: „Az önkormányzati rendszerben kiemelt cél a helyi és területi közigazgatási rendszer teljes megújítása, alacsony hatékonyságának javítása, a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartás és a struktúra átláthatóbbá tétele”. Más szavakkal megfogalmazva, a hatékony vagyongazdálkodás irányába tereli az önkormányzatokat a feltétel- és keretrendszer hatékony reformja által.

JEGYZETEK

- ¹ *Elkészült a Széll Kálmán Terv 2.0.* www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/elkeszult-a-szell-kalman-terv-2-0 (Letöltés: 2013. február 12.). Az önkormányzati rendszerben kiemelt cél a helyi és területi közigazgatási rendszer teljes megújítása, alacsony hatékonyságának javítása, a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartás és a struktúra átláthatóbbá tétele. A megújulás lényeges eleme, hogy a települési önkormányzatok feladatainak jelentős részét az állam közvetlenül látja el 2013-tól. A települési önkormányzatok a jövőben a valós helyi feladatszervezési döntéseket igénylő, a legcélszerűbben helyi szinten ellátható közszolgáltatásokat biztosítják a lakosság számára. A megyei önkormányzatok a területfejlesztésben töltenek be kulcsszerepet.
- ² *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0).* Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012. augusztus 31.). Mind a hatékonyabb állami működés, mind az önkormányzatok gazdasági szükséghelyzete indokoltta tette, hogy az Möt. – immár az újragondolt alaptörvényi keretben – határozza meg: 1. önkormányzatok köz- és államigazgatási feladatellátását, 2. az állami felelősségi köröket az önkormányzatok irányában, 3. az önkormányzatok intézményi feladatellátását, amit részleteiben az egyes ágazati törvények (oktatás, egészségügy stb.) bontanak ki.
- ³ A törvényt az Országgyűlés a 2011. december 19-i ülésnapján fogadta el.
- ⁴ A fejezet alapját a szerző által 2011-ben írt *Vagyongazdálkodás* című egyetemi jegyzet képezi (Robinco Kft., Budapest, 2011, 58. o.).
- ⁵ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, i. m.
- ⁶ Uo.
- ⁷ Elkészült a Széll Kálmán Terv 2.0, i. m.
- ⁸ Uo. A megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatokat a jövőben a járási hivatalok látják majd el.
- ⁹ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, i. m.
- ¹⁰ Elkészült a Széll Kálmán Terv 2.0, i. m.
- ¹¹ *T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról.* 2011. november.
103. § A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.
104. § A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.

105. § A helyi önkormányzat tulajdonában álló forgalomképtelen vagy birtoklását, használatát, hasznai szedésének jogát a képviselő-testület – törvényben szabályozott módon – másnak átengedheti.

108. § (1) A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik.

(2) A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el a helyi önkormányzatokról szóló és más törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait, amelynek forrásait és kiadásait a költségvetése elkülönítetten tartalmazza.

(3) A költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.

¹² <http://jarasok.com/onkormanyzati-torveny/onkormanyzati-torveny-2013-januar-1-tol-ilyen-lesz-az-uj-onkormanyzati-rendszer.html> (Letöltés: 2013. február 12.).

¹³ T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról, i. m.

¹⁴ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

10. § (1) Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügylet – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet.

(2) A Kormány hozzájárulása nélkül lehetséges:

a) a magyar költségvetést érintő, az európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől megnyert pályázat önrészesének és a támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásra,

b) az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre,

c) a likvid hitelre vonatkozó, valamint

d) a Fővárosi Önkormányzat és a megyei jogú város esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében pedig a 10 millió forintot meg nem haladó fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügylet megkötése. A d) pont alkalmazása tekintetében az ugyanazon fejlesztési cél megvalósítását szolgáló fejlesztéshez kapcsolódó ügyletek értékét egybe kell számítani.

(3) Az önkormányzat 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyevi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.

(4)¹⁷ Az önkormányzat működési célra csak likvid hitelt vehet fel.

Botos Katalin

A gazdaságpolitika szintjei és ágazatai

Levels and Sectors of Economic Policy



Összefoglalás

A gazdaságpolitika céljaként (mágikus négyszög) a növekedést, foglalkoztatást, az infláció féken tartását és a külső egyensúly biztosítását szokták megjelölni. A cikk megkülönböztet funkcionális és ágazati politikákat. A gazdaságpolitikát különböző szinteken értelmezi. A világban érvényesülő gazdaságpolitika a domináns gazdaságok politikája, de nemzetközi intézményrendszeren keresztül valósul meg. Integrációs szinten még több intézményi elem van, s konkrétabb célok fogalmazódnak meg: a KGST-ben az autarkia, az EU-ban a közös piac és agrárellátás, a gazdasági-pénzügyi unió. Ország szinten – hazánkban – a konzisztens gazdaságpolitika hiánya konstatálható. Egy dolog jelentkezik folyamatos célként: a nemzetközi fizetőképesség fenntartása. Az eszközöket többnyire ennek rendelik alá. A cikk kiemel néhány ágazatot, s annak gazdaságpolitikai súlypontjait elemzi. Rámutat az ágazati politikák összekapcsolódására, együttes keretben való kezelésük szükségességére.

Summary

Economic policy is usually considered to target four objectives (“magic quadrangle”): growth, employment, low inflation, and equilibrium in

DR. BOTOS KATALIN professor emeritus, Szegedi Egyetem, Pázmány Péter Katolikus Egyetem (evmkabor@t-online.hu).

the balance of payments. The author distinguishes functional and sectoral economic policies. Economic policy should be interpreted on different levels. The economic policy predominating the world is actually the aggregate of the economic policies of the predominant economies, enforced through international institutions. Integrations have even more institutional elements and formulate more specific objectives, e.g. autarchy in the Comecon, and the single market, self-sufficient agriculture, and the free movement of goods and services in the EU. In Hungary, economic policy is inconsistent. The only permanent objective it is focussed on is to maintain international solvency. The means and methods are generally subordinated to this goal. The article stresses the significance of a few sectors and analyses their focal points. It is pointed out that sectoral policies are interrelated and therefore need to be managed in a single framework.

TÁRSADALOMPOLITIKA ÉS GAZDASÁGPOLITIKA

Gazdaságpolitikai célként általában a növekedést, foglalkoztatást, az infláció alacsonyan tartását és a fizetésimérleg-egyensúly megteremtését, a „mágikus négyszög” elemeit szokták idézni. Gyakran halljuk a médiában az adósságcsökkentés feladatát, a költségvetési hiány leküzdését, az export fokozását is célként emlegetni.

A gazdaságpolitika azonban ennél több is, részletesebb és konkrétabb is. Nem csak a „mágikus négyszög” biztosítása tartozik a feladatkörébe! Vannak *funkcionális politikák*, de *ágazati részpolitikák* is. *Funkcionális* politika a pénzügypolitika, ezen belül a költségvetési, monetáris és devizapolitika, továbbá a szociálpolitika, a kutatási és fejlesztési politika, a környezetvédelmi politika és a foglalkoztatáspolitikák. *Ágazati* politika viszont az iparpolitika, a mezőgazdasági politika, a közlekedéspolitikák, az egészségügyi politika, az oktatáspolitikák, a vidékfejlesztési politika, az infrastruktúra-politika. Míg az első csoport a mágikus négyszöggel van szoros kapcsolatban, a második értelmezés konkrétabb és gyakorlatiasabb.

Ráadásul számos esetben többről van szó, mint gazdaságpolitikáról. A *társadalompolitika* elhatárolása a gazdaságpolitikától számos területen lehetetlen, és valójában nem is indokolt. Hiszen a társadalmi elképzelé-

sek megvalósításának az eszköze az adott ágazatokban a gazdaságpolitika. Nem lenne helyes, ha öncéllá válna az eszköz.

Nézzünk egy példát rá! Nincs önmagában vett gazdaságpolitika, mondjuk, az egészségügyi ágazatra. Volt, hogy összetévesztették az egészségügyi politikát az ágazat magánosításának megvalósításával, s ezért folytattak sokan pró és kontra komoly lobbitevékenységet. Máskor az orvosbérek kerültek a középpontba (mint most is), s az esetleges elvándorlás megakadályozása látszik az ágazati politika egyik fő kérdésének. Az egészségpolitikában először tudnunk kell, hogy orvosszakmai szempontból melyek a fő egészségügyi és egészségüggyel összefüggő társadalmi problémák, amelyeket meg kell oldani (mi korunk morbus hungaricus, mit kell tenni a megelőzés érdekében, hogyan lehet a paraszolenciát felszámolni, hogyan lehet orvos- és egészségügyi életpályát felvázolni), majd ennek anyagi eszközeit a gazdaságpolitikába illesztve kell megtalálni.

Hasonló a helyzet a környezetvédelemmel, a szociálpolitikával, az oktatáspolitikával is. A gyorsan fejlődő országok között aligha találunk olyan országot, ahol nem költöttek az oktatásra az átlagnál többet. Térjünk ki erre az ágazatra kissé bővebben! Az oktatáspolitikai részben költségvetés-politikai probléma. Mégsem lehet a pénzkérdéssel kezdeni az ágazati politika kidolgozását. Nem is így történt a jelen kormányzati szakaszban. (Nagy kérdőjel azonban a folytatás...) Az oktatáspolitikának meg kell határoznia a szakmai célt (testnevelés, énektanulás fontossága, a szakképzés színvonalának növelése, a műszaki felsőoktatás fejlesztése stb.), majd a gazdaságpolitikába ágyazva kell megtalálni, hogyan, milyen forrásokból valósítható meg mindez. Az oktatáspolitikát az oktatókkal kapcsolatos politikával kell kezdeni, mert csak okosak taníthatnak okosságra fiatalokat. Színvonalas pedagógusok nélkül minden oktatáspolitikai halva született. Ezért – bár az alapokkal kell kezdeni minden építményt – a pedagógus-felsőoktatás lényeges javításával lehet csak hozzáfogni az oktatáspolitikai fejlesztéséhez. Ugyanakkor, ha a pedagógus nem köztisztviselőben álló, megbecsült ember, akkor a szavára nem hajlanak a fiatalok. Ez javadalmazás és életpálya-lehetőségek kérdése is. Ha megnézzük a felsőoktatásból kikerülő átlagos kereseti lehetőségeit, a pedagógusokat a jövedelmi skála legalján találjuk. (Egészen meghökkentő módon hátulról a második helyen, az agrárszakemberekkel együtt, éppen az orvosok voltak. S ezek után csodálkozunk,

ha el kívánnak menni az országból!) A kezdő béreknek a szelekcióra nyilván hatása van. Nem lehet mindent a hivatás szeretetétől várni! A pedagógusnak is éppúgy el kell tartania a családját, mint a mérnöknek vagy jogásznak. Ez a pályaválasztásnál fontos szempont.

Az ágazati politikák között oldalirányú kapcsolatok is vannak. Az egyes ágazati politikák kölcsönösen összefüggenek. Így például nem független egymástól az egészségügyi- és az oktatáspolitikák (egészségügyi felvilágosítás, mozgásra készítés). Ugyancsak nem független az oktatáspolitikák sem a foglalkoztatáspolitikától, hiszen az előbbi jelentős részben arra készíti fel a fiatalokat, hogy megtalálják helyüket a munka világában. Legalábbis arra kellene, hogy felkészítse! Hiábavaló lenne ugyanakkor a kultúrpolitikában is minden erőfeszítés a kultúra terjesztésére, ha ennek már az iskolában nem teremtenék meg az alapjait. Mindezt nem lehet elég korán kezdeni! Már az általános iskolában, sőt, az óvodában is fel kell készíteni a kultúra befogadására a gyermekeket!

Mindebből világosan látszik, hogy az egyes területek gazdaságpolitikába való ágyazását komplex, az ágazati célokat harmonizáló társadalompolitikai elképzelésnek kell megelőznie. Mindenképpen előbb a társadalompolitikai célokat kell látnunk, aztán tudunk ehhez megfelelő gazdaságpolitikát igazítani.

Példaként vegyük a családpolitikát. Egy nemzet megmaradása érdekében szükség van az utódgenerációkra, az azokat biztonságosan felnevelő családokra. Ehhez szükséges a családpolitika, számos gazdaságpolitikai eszközzel. A családok kohéziójának erősítését több jogi és gazdasági intézkedés szolgálhatja. A társadalmi pszichózis és kommunikáció megváltoztatása nélkül azonban minden eszköz eredménytelen lehet. Nyilván azok a szociálpolitikai intézkedések, amelyek a nagycsaládosok támogatását, a fiatalok lakásvásárlási lehetőségeinek javítását, munkába állásukat segítik, a gazdaságpolitika szerves részei. Az utóbbinak értelemszerűen a foglalkoztatáspolitikában is megvan a megfelelő eleme. Az a nyugdíjpolitika továbbá, amely összekapcsolja a nyugdíjakat a járulékfizetés mellett a gyermekek felnevelésével, ugyancsak ennek lenne az eszköze – és ugyanakkor a pénzügypolitika részét is képezi, hiszen egy ilyen nyugdíjrendszer pozitívan hatna az államháztartás stabilitásának biztosítására is.

**Nem lehet mindent a hivatás
szeretetétől várni!**

Más szóval, a gazdaságpolitika konzisztens, organikus egész.

A gazdaságpolitika jellegét meghatározza az állam szerepvállalásáról alkotott felfogás.¹ Ha a politika *aktivista államot* képzel el, annak több bevételre és azt elosztó intézményrendszerre van szüksége, míg az *éjjeliőr állam* felfogású politika mindenáron privatizál, és a közvetett szabályozással operál. Hangsúlyozni kell, hogy nem a jövedelem-központosítás mértéke a döntő abban, hogy sikeres-e vajon egy állam gazdaságpolitikája. Vannak országok, például az észak-európaiak, ahol nem ment a versenyképesség rovására a magas adóztatás.

A kérdés az, hogy mennyire adekvát az intézményrendszer, és milyen a társadalmi morál. Hazánk fényes bizonyítékát adta annak, hogy az a felfogás, amely szerint „minden magántulajdon jobb, mint az állami”, nem hoz kielégítő eredményt az ország fejlődése szempontjából. Aligha lehet a vállalkozói kapitalizmus gazdaságpolitikája sikerének tekinteni, hogy a társadalom számos területen rosszabb helyzetben van, mint a szocialista tervgazdálkodás idején! Nem érhetjük be tehát olyan általánosságokkal, mint privatizálás, vagy éppen fordítva, visszaállamosítás, megszorítások bevezetése, adósságleépítés az egyensúly megteremtéséért, vagy lazább kamatpolitika a növekedés érdekében. *Nem elég a funkcionális gazdaságpolitika cél- és eszközrendszerének megfogalmazása.*

A gazdaságpolitikának az *ágazati gazdaságpolitikák területén* is ki kell jelölnie a prioritásokat. Ugyanakkor a mágikus négyszög elemeiből is ki kell választania, mit tekint az adott időszakban elsődlegesnek. Ebből fakadnak majd a funkcionális gazdaságpolitika terén bevetendő eszközök.

A GAZDASÁGPOLITIKA SZINTJEI

Az eddigiekben automatikusan egy makrogazdaság (ország) gazdaságpolitikáját elemeztük, a maga elvontságában. Ezt megteheti egy USA méretű ország, de még az sem vonhatja ki magát a nemzetközi hatások alól. A magyarhoz hasonló kis, nyitott gazdaságoknak meg mindenképpen számolniuk kell gazdaságpolitikájuk külső determinációival. Ezért érdemes a gazdaságpolitika *szintjeiről* is szót ejtenünk. Mit értünk ezen a kifejezésen?

Ha egy ország beágyazódik egy régió intézményes közegébe, akkor arról beszélhetünk, hogy ennek a regionális intézménynek van-e, és milyen gazdaságpolitikája, s annak milyen cél- és eszközrendszere létezik.

Az integráció meghatározóan hathat az ország gazdaságpolitikájára, bizonyos értelemben korlátozva is annak szuverenitását. Ez a felfogás elfogadott a szakirodalomban.

Kevésbé általános vélemény, hogy világméreteken is beszélhetünk tudatos gazdaságpolitikáról. Ez annyiban érthető, hogy nincs egy „világ-állam”, de még a globalizáció sem olyan átfogó, hogy a világgazdaságot intézményesen egységes irányítás alá helyezné. Elemeivel azonban mégis találkozhatunk, hiszen vannak olyan intézmények, amelyek a világ szinte valamennyi gazdaságát szabályozzák. Azért ezzel indítjuk a gazdaságpolitika szintjeinek vizsgálatát.

1. Való igaz, *nincs világhatalom*. Világhatalmak vannak, amelyek a világ egészére vagy nagy részére kiterjedő szervezetekben, intézményekben dinamikus erőegyensúlyt alakítanak ki, valamely világhatalmi centrum jelentős, esetleg meghatározó befolyásával.² A gazdaságpolitika világméreteken olyan szabályok laza gyűjteménye, amelyek a világ legbefolyásosabb országának vagy országainak érdekében álló gazdasági folyamatok megvalósulását elősegítik. Nemzetközi pénzügyek, nemzetközi kereskedelempolitika címen tanítja a szakma ezeket az ismereteket.

A második világháborút követően vitathatatlanul az Egyesült Államok volt a világ vezető hatalma. Az is tény, hogy a világ két nagy hatalmi övezetre oszlott, a vezető katonai hatalmak, az USA és a Szovjetunió köré csoportosulva. Így 1990-ig semmiképpen nem beszélhetünk egységes világszintű gazdaságpolitikáról, mert annak alakításából a szovjet csatlós államok mindenképpen kizorultak (bár hatásait nagyon is érezték).

Egyértelmű, hogy ez a világrend s az ebből fakadó gazdaságpolitika elsősorban a domináns gazdaság, az USA érdekeit tükrözte. Ezzel együtt azt kell mondanunk, hogy átfogó érvényességű, gyakorlatilag mindenki által elfogadott alapelvekre épült.

Ezeket az intézményrendszereket valóban az USA kezdeményezésére és alapvető érdekei mentén fogalmazták meg úgy, mint a világgazdaság működési szabályait. *A kimondatlan cél az USA vezető szerepének érvényesítése volt a gazdasági kapcsolatokban*. Az áruk, fizetések szabad áramlása nyilván a legversenyképesebb ország érdekében áll. Ebben nagyjából konszenzus van minden elemző szakember között. De az is tagadhatatlan, hogy valamennyi nemzetközi piacon tevékenykedő szereplőnek érdekében állt annak idején a kereskedelmi forgalom akadályainak leépítése, a fizetések korlátozásmentes megvalósítása. A harmincas évek

bilateralizmusa, leértékelési versenye és a nemzetközi kereskedelem összeszűkülése után minden szereplő vágyott a biztonságra, kiszámíthatóságra. Az a mérték, amennyire az aranystandard összeomlása után a világkereskedelem összeszűkült, feltétlenül nemzetközi szabályozás után kiáltott. A gazdaságpolitikai célnak tehát nemzetközi méretekben joggal azt tekinthetjük, hogy legyen a gazdasági racionalitás maximális érvényesülése érdekében a nemzetközi gazdasági tevékenységekre egy mindenkire kötelező, de kellően liberális *nemzetközi szabályozás*. Legyen lehetséges, hogy onnan vegyünk, oda adjunk el, ahol az a leggazdaságosabb. Cél volt ezért a vámkorlátok fokozatos lebontása tárgyalások útján (GATT). (Itt egyértelműen konszenzusos megoldásra törekedtek.) Továbbá olyan pénzügyi rendszer felépítése, amelyben az árfolyamok viszonylag stabilak. A nemzetközi pénzügyi rendszerben a szabályok és meghozott intézkedések a tagokra nézve már kötelezőek voltak. Jellemző azonban, hogy a Bretton Woods-i rendszer felépítésekor az USA-beli White javaslatát fogadták el, s nem Keynesét, ami az angol és az ókontinensbeli érdekeknek jobban megfelelt volna... Ez jól mutatja, hogy az ún. „nemzetközi” megoldások mögött mindig meghúzódnak az egyes domináns országok hatalmi érdekei.

Nem véletlen a *politika* szó a *gazdaságpolitika* szóösszetételben. A nemzetközi gazdaságpolitika elemének része volt például a COCOM-lista, vagyis az, hogy az ellenségesnek tekintett politikai hatalom részére nem állt fenn a liberális kereskedelem. A szocialista országok nem juthattak hozzá a tiltólistán lévő legkorszerűbb termékekhez. Mint ahogy többségük 1990-ig nem volt az IMF tagja sem, tehát nem vett részt a nemzetközi pénzügyi intézmények működésében. E sorok szerzője és Gyöngyössy István jeles magyar pénzügytudós ugyan már 1981-ben javasolták a Pénzügykutató Intézetben, hogy lépjen be a KGST is a nemzetközi pénzügyi szervezetekbe. Vétójogot elérve, adott esetben az intézményt az amerikai érdekekkel szemben is befolyásolhatták volna. Ekkor (1982) azonban csak Magyarország és Lengyelország tette meg ezt a lépést. (Egyébként eredetileg a Szovjetunió is részt vett a Bretton Woods-i tervet kidolgozásában, csak végül nem ratifikálta azt. Románia pedig hazánkhoz képest 10 évvel korábban lett tagja az intézménynek, 1971-ben, elsőként a KGST-országok közül...) Természetesen, a kis országok csak alkalmazkodhattak a szabályokhoz, ráhatásuk politikájára érdemben nem volt (és ma sincs).

A nemzetközi gazdaságpolitika eszköztárában 25 évvel a Bretton Woods-i szerződés aláírása után jelentős változás következett be. A nemzetközi pénzügyek végleg letértek az aranyalapról, s létrejött a lebegő árfolyamrendszer. Ebben lehetőség volt az árfolyamok manipulálására is (piszkos lebegtetés), ami módot ad a kiigazítási mechanizmusok halasztására, kiiktatására, és torzulásokat eredményez a pénzügypolitikákban.³ Mondhatni, ezzel szétesett a nemzetközi gazdaságpolitika, ami világméretben a hatékonyabb gazdálkodást kívánta szolgálni. Kérdéses ugyanis, hogy az eltorzított irányítással hajózó gazdaságok valóban a hosszú távon gazdaságilag racionális döntést hozzák-e meg. A Washingtoni Konszenzus 1992 óta egyfajta nemzetközi gazdaságpolitikai irányítúként szolgált. Hatása azonban ellentmondásos. Lámfalussy Sándor erre válságokkal foglalkozó munkájában nagyon világosan rá is mutatott.⁴

A 90-es esztendőben, amikor megszűnik a szovjet világhatalom, s elkezdett felbomlani az egykori KGST, a világméretű gazdaságpolitikában új szakasz következik be. A tőkék szabad áramlását hangsúlyozó Washingtoni Konszenzus a liberalizálás és privatizálás szorgalmazásával a nemzeti államok szerepét is átstrukturálta és visszaszorította. Ugyanakkor, lassan – bár nem egy csapásra – megszűnt a COCOM-lista is. Ezzel hatalmas változás ment végbe a versenyképességi erőviszonyokban. Milliárdos létszámú munkaerő lépett be a nemzetközi munkaerőpiacra, érte ezen az összes kompetitív területen elvileg versenybe szálló India és főleg Kína, valamint a többi távol-keleti ország megjelenését. Mivel a tőke megveheti a korszerű technikát bárhol, és szabadon áramolhat, ellene mondana a közgazdaságtan törvényeinek, ha nem oda irányulna, ahol a termelés olcsóbb. Ezzel létrejött egy olyan széles termelési spektrumú, versenyképes, olcsó bérű ázsiai termelés, hogy azzal a fejlett világ termelői a magas béreikkel nem tudnak versenyezni.

E mikrogazdasági szemléleten alapuló folyamat miatt a fejlett országok makrogazdaságának foglalkoztatási problémái megnövekedtek. Egyébként is, az utolsó 10 évben, különösképpen a fejlett világban, mindenekelőtt az USA-ban, a technikai haladás – és a pénzügypolitika – következtében *megváltozott a növekedés természete*. A fejlett gazdaságokban a gazdasági növekedés *nem jár együtt a foglalkoztatás bővülésével*.⁵ Egyszerűen *nincs szükség ennyi élőmunkára*. Mivel azonban a kapitalizmust hajtja a profitmaximalizálás, a cégek lázasan keresnek többlettermelési lehetőségeket. *Hitelre* értékesítve, ha kell. Igaz, azt egyszer

törleszteniük kell a vásárlóknak, de a helyébe lehet másik hitelt nyújtani, s így stabilan magasabb szinten lehet tartani a keresletet (és így a cégek profitját). Mindez folyamatosan magas hitelállományt tételez fel. A hitel rendelkezésre állása a *gazdasági konjunktúra meghatározó eleme lett*. Ahhoz, hogy legalább annyian munkához jussanak, mint ahányan

**...a jövedelmek által
lehetővé tett szintnél többet
kell fogyasztani.**

eddig, folyamatosan *a jövedelmek által lehetővé tett szintnél többet kell fogyasztani*. Ehhez folyamatosan megújuló hitelkínálatra van szükség. Ha ez csökken, vagy a korábbinál esetleg drágább lesz, a termelés óhatatlanul visszaesik

– mert a fogyasztás is visszaesik. S ezzel elindul a gazdaságpolitikusok réme, a lefelé menő gazdasági spirál!

A kormányok ezért monetáris politikájukkal mindenképpen támogatták a növekedést (pl. alacsonyán tartott kamatokkal az USA-ban, vagy támogatott lakásvásárlással nálunk), mert foglalkoztatást reméltek tőle. Abban bíztak, hogy az olcsó hitelek termelésre és fogyasztásra ösztönöznek. Ezzel azonban az adott technikai színvonal mellett nem oldanak meg semmit. A hitelre történő fogyasztásnak is jelentkezik a korlátai. Az alacsonyabb kamat mellett olcsóbbá váló hitelforrások a termelőket a relatíve drágább élőmunka alkalmazása helyett gépvásárlásra ösztönzik, azaz a foglalkoztatás – legalábbis első körben – nem javul. A szűkülő foglalkoztatás alacsonyabb keresletet jelent. Ezt mutatják az amerikai adatok, a ciklusok mélypontjáról való kiemelkedés elhúzódásával, s azzal, hogy ennek során a foglalkoztatás javulása elmarad a GDP emelkedése mögött. Az élőmunka relatív drágulása csak tovább ösztönzi a külföldre kihelyezés (outsourcing) gyakorlatát. Ez se kedvez a foglalkoztatásnak.⁶ Próbálta a kormány – ez Amerikában, de nálunk is létező gyakorlat – az építőipar mint húzóágazat felpörgetésével fenntartani a növekedést. Ehhez különböző támogatásokat nyújtott, s olyan rétegeket is fizetőképessé tett, amelyek nem lennének normál feltételek mellett lakásvásárlók. Ami viszont törékennyé tette a fellendülést. Kiderült a fizetőképesség bizonytalansága, s a nem fizető ügyfelek sokasága magával rántotta 2008-ban az USA-ban a pénzügyi szektort.⁷ (Ne feledjük, ebben azért nem csupán az állami szerepvállalás volt a kiváltó ok. A pénzügyi szektor „saját jogon” is benne volt, hiszen a *rendkívül olcsó külső forrás* és

az erre alapozott profitmohóság ugyancsak szerepet játszott a szektor aktivitásában.)

A *külső forrásra* alapozás a második sebezhetőségi pontja volt a fenti módon gerjesztett növekedésnek. A külső források tudnak a leghamarabb „elpárologni”, ha veszély jelentkezik. A hitel e miatti drágulása nyomban kihozza, hogy milyen szélesek a valójában nem hitelképes fogyasztói rétegek, s a félelem a nemfizetésektől önbeteljesítővé válik.

Egyébként a fejlett gazdaságokban az élől munka-kereslet iránti csökkenésben éppen a fejlődő országok exportja játszik szerepet. Minek termelni, ha importból minden megvehető, és olcsóbb? Kit bántana, hogy Kína növekszik, s az emberek e hatalmas országban jobban élnek – ennek mindenki szívből örülne –, ha nem intenzív exportorientációra használná ezt fel az óriás gazdaság. Így viszont szinte semmifajta egyszerűbb termék termelése nem marad talpon a fejlettebb országokban.

A fejlett országokban a hazai termékek közül elsősorban a helyhez kötött szolgáltatásoknak van piaca, ezért ezek az ágazatok képesek a fejlődésre. Ha és amilyen mértékben vannak munkalehetőségek megfelelő bérszínvonallal, azaz a dolgozók bérébe be van építve, hogy megvásárolhassák ezeket a szolgáltatásokat.

Magyarországon azért nagyon nehéz a válságból kiemelkedni, mert a bérek alacsony színvonalán a belső szolgáltatáspiac fejlődése megfeneklék. Ki engedheti meg az alsó középosztályból a vendéglői ebédeket, vacsorákat, a mosodát, fodrászt, kozmetikust? Még az utóbbi speciális területeket az emberi hiúság úgy-ahogy talpon tartja, de már a kultúra szolgáltatásai biztos, hogy csak egyre szűkebb rétegeket érnek el. Megfigyelhető az is, hogy az árakban érvényesül a szegmentáció: a vidéki fodrászok hozzáigazítják áraikat a szűkebb vidéki pénztárcákhoz.

A fogyasztásicikk-iparban viszont a hatalmas áruházláncok és nemzetközi kereskedelmi hálózatok fojtják meg a hazai mezőgazdasági termelőket, a nemzetközi versennyel alacsonyan tartott felvásárlási áráikkal. A pultokról eltűnik a hazai bor a beáramló olcsó dél-amerikai termékek miatt. A szakboltokban még a legegyszerűbb gépeket is kínai változatban kínálják. Igaz, hogy a gyakran igénytelen kivitel miatt alacsonyabb élettartammal működnek a háztartásokban, kisvállalkozásokban – de erre futja a vásárlóknak a jövedelmükből. Még a virágpiacon is tarolnak a nagybani – és nem ritkán külföldi!/ szállítók –, pedig ezt aztán igazán helyi értékesítési lehetőségnek gondolná az ember.

A Washingtoni Konszenzusra alapozott nemzetközi gazdaságpolitika – ha erről egyáltalán lehet beszélni – értelemszerűen kevés tekintettel van az egyes országok fizetésimérleg-szemponjtaira. Hiszen itt a világ-gazdaságot egységként tekintjük. Pedig a fizetésimérleg-helyzet alakulása előbb-utóbb visszahat a mágikus négyes többi elemére, az inflációra, a foglalkoztatásra. Nehéz megfogni, hogy kik is a liberalizáló gazdaságpolitika konkrét kedvezményezettjei, mert minden országban lehetnek ilyen szereplők. De ha az egyes országok teljes lakosságát tekintjük mérvadónak, akkor nyilván a foglalkoztatottság alakulása – többnyire csökkenése – lehet irányadó az előnyök, vagy inkább hátrányok tekintetében. Fogyasztóként, a nemzetközi kínálat növekedése miatt többnyire első körben nyertesnek tűnik a lakosság nagyobb része a leszorított infláció miatt, de hamarosan jelentkeznek a termelői oldal problémái a versenyképességben alul maradók részéről. Szép, hogy minden olcsóbb, csak nincs miből megvenni... Végső soron még a nagy gazdaságok, a legfejlettebb országok is érzik ezt a kihívást, ha nem elég gyors a belső szerkezetátalakítási képességük. Az pedig már jelenleg is érzékelhető, hogy a közepesen fejlett, kisebb országok, mint hazánk is, nehezen birkóznak meg e világméretű verseny szabályozóinak kihívásaival, s határozottan küzdenek a foglalkoztatás gondjaival. Ágazati szempontból nézve látható, hogy a Washingtoni Konszenzusnak a leginternacionalistább szektor, a pénzközvetítő szektor a fő haszonélvezője.

2. Az *integrációs szintű gazdaságpolitikában* már könnyebben találunk konkrét kapaszkodókat. Európában az elmúlt fél évszázadban *két integrációs tömörülés* jött létre.

Az 1949-ben alakult *KGST-ben* egyszerűen megfogalmazható volt a gazdaságpolitika: *önellátás, minimum regionális szinten, de lehetőleg országokként is*. A munkamegosztás szervezésében kezdetben az elvont elméleti régiós hatékonysági szempontok játszottak szerepet, majd az országok egy részében teret nyertek bizonyos piaci, érdekeltségi elemek is. Csillag alakú integráció jött létre, minden ország elsősorban a Szovjetunióhoz kapcsolódott, keresztirányú kötődés nemigen jött létre. Kapcsolataikat a *bilateralizmus* jellemezte. A valutáris integráció formális volt, gyakorlatilag elbukott a szovjet merev tervgazdálkodáson.⁸

Az amerikai kihívás következtében később mutatkozni kezdett a Szovjetunió gyengülése, fokozódott a nyugati kereskedelmi kapcsolatok erősödése, de áttörő, alapvető változást csak a magángazdaságra való

visszatérés, a *rendszerváltozás hozott*. Ez egyben a régiós gazdaságpolitika megszűnését is eredményezte. A KGST önfeloszlatását 1991-ben (Antall József által tett javaslatra) mondta ki. A volt tagországok ekkor kibontakozó Nyugat-orientációjában mutatkoztak ugyan kis eltérések, de gyakorlatilag mindegyik beengedte a privatizáció során a külföldi tőkét, s gyakorlatilag ezek vadászterületévé változott.

Jól elkülönült régió maradt Kelet-Európa a belépést követően az Unión belül is, lényegesen alacsonyabb bérekkel és egy főre jutó GDP-vel. Mint látni fogjuk, erre rá is játszott az EU gazdaságpolitikája.

Európa nyugati felében a világháború után jött létre integrációs közösség. Egyfajta csírája volt az Európai Fizetési Unió 1950-ben. Néhány évvel később Robert Schuman azért kovácsolta össze a szén- és acélközösséget, hogy a katonai rivalizálás lehetőségét a német és francia állam között kiiktassa.⁹ Ez lett az Európai Gazdasági Közösség kiindulópontja. Az európai gazdasági közösség e politikai célon túlmenően azonban valóban abból indult ki, hogy *reálkonvergenciát* kell megvalósítani tagjai között, közel azonos jóléti szintre hozva az országok polgárait. Ennek eszköze volt a *kereskedelem és a vállalkozások határok nélküli szabadsága, a vámhatárok lebontásával*. Fontos közös gazdaságpolitikai cél volt továbbá az *agrárönellátás* biztosítása a régióban, hiszen minden ország megtapasztalta a háborúban – a németek különösképpen –, hogy milyen pusztító fegyverré tud válni az élelmiszerhiány. Ezeket a célokat 1968-ra el is érték, majd fokozatosan mélyítve az együttműködést, a *pénzügyi, valutaunió* felé tettek több fázisban lépéseket. A maastrichti szerződésben a közös valutához vezető összehangolt nemzeti gazdaságpolitikák kulcspontjait fogalmazták meg, majd a közösség országainak nagy részében be is vezették 1998-ban az eurót.

2003-ban megérett a felismerés, hogy *a mélyítés politikája az együttműködésben nem hozott elég sikert*. Az Európai Központi Bank egyik vezetője kimondta a következtetést: az EU-nak *paradigmát kell váltania*. Ez meg is történt 2004-ben. Az EU egyik vezetője azt mondta, hogy a hatékonyság és versenyképesség útjait keresve, az együttműködés mélyítéséről a *bővítésre kell tenni a hangsúlyt*.¹⁰ Annak a révén kívánt tehát a közösség (nyilván a régi tagországcsoportja) versenyképesebbé válni a nemzetközi piacon, hogy kibővítette a tagok körét. A bővítés valóban segített is helytállni az időközben a Washingtoni Konszenzus következtében megnövekedett nemzetközi versenyben – főleg a korábbi tagországoknak.

Elég jól meghatározható ugyanis, hogy a paradigmaváltásból az országok mely köre profitált elsősorban: *a korábbi tagországok*.

Igaz, senkit nem bottal kényszerítettek tagságra az újonnan csatlakozók közül sem, hiszen mindenütt népszavazás erősítette meg a lépést. Mégis, mérleget vonva, jól látható, hogy a piacot szerző fejlettebb korábbi tagországok vállalkozásai profitáltak többet a kapcsolatok fejlesztéséből. S bár ezt nem emelték semmiképpen integrációs politika rangjára, sőt, némi felzárkózási segítséget is adtak a csatlakozóknak, mégiscsak az következett be, hogy az új versenyszabályokkal jobban tudtak élni a korábbi tagok vállalatai. Az agráriumban vált a leginkább világossá a *kétsebesség Európa*, hiszen itt hosszú ideig alacsonyabb agrártámogatást kaptak a csatlakozók. A harmadik évezred első évtizede után most azt látjuk, hogy az integráció ingadozik: vagy érdemben *tovább mélyíti* az együttműködést, visszatérve a korábbi paradigmához, s költségvetési politikáját is összehangolja, vagy lebeg a feje felett a széthullás veszélye.

3. *Országszinten* vizsgálva a gazdaságpolitikát már konkrétan hazánkról beszélünk.

A legnagyobb bajnak azt kell tartanunk, hogy jelenleg gyakorlatilag a rendszerváltozás óta *nincs átfogó gazdaságpolitika*. Pártprogramok, kormányprogramok, különböző tervek vannak. De konzisztens, hosszú távú gazdaságpolitika nincs.

A szocializmus évtizedeiben volt. Igaz, nem volt benne túl sok köszönet. Az ötvenes évek gazdaságpolitikája az *autarkia* erőltetése volt, az erőltetett iparfejlesztés, a mezőgazdaság és az életszínvonal rovására. 1956 után némi változás következett be: az életszínvonal végtelen leszorításán némiképp oldott a Kádár-rezsim, és megpróbáltunk egy sajátos magyar utat kialakítani. Sajátos gazdaságpolitikai súlypontképzéssé vált az agrárium fejlesztése. Annyiban is különleges volt a magyar agrárpolitika, hogy a kis magángazdaságok és a kollektív gazdaság valamiféle kooperációján alapult.

A mechanizmusreform egy *indirekten direkt* gazdaságirányítást hozott létre, amelybe a külkapcsolatok naturális meghatározottságát érdekeltégi mechanizmussal építették be. A szocialista kötelezettségeket teljesíteni kellett, de úgy alakította a gazdaságpolitika a szabályozókat, hogy ez érdekében álljon a portástól az igazgatóig mindenkinek. Furcsa módon a fentieknek olyan gazdaságpolitika lett az eredménye, amely *a dollár rubelre való konverzióját segítette elő*, ezáltal hozzájárulván a külső

devizaadósságok keletkezéséhez. A KGST-ben könnyű volt eladni, ha a termékek jelentős tőkés importot tartalmaztak. Mindig fontos cél volt az adósságfizetési képesség fenntartása. A mágikus négyszögből a gazdasági növekedést a szocialista piacokra való termelés biztosította. (Hogy ennek valós értéke mennyi volt, az a rendszerváltozás után kiderült.) A foglalkoztatottság pedig a szocialista elveknek megfelelően mesterségesen teljes körű volt – ez tehát rejtett munkanélküliséggel volt megterhelve.

Inflációt nem nagyon engedett kimutatni a hatalom, de azért létezett, bár az eladósodás mérsékelte. Ha import hitelre beáramlik az országba, kisebb a keresleti többlet. Csak hát, halmozódott az adósság.

*A gyenge pont tehát a fizetési mérleg volt. A másik három célt ugyanis ennek a számlájára valósította meg a gazdaságpolitika. Ez aztán súlyos külföldi eladósodást eredményezett, amit megörököltünk 1990-ben. Azóta is ez a magyar gazdaságpolitika vezérmotívuma. Fizetőképesnek maradni! (Szinte) bármi áron... Devizafüggésünk miatt már az IMF-tagságot követően, 1982 után is a külső finanszírozók szabták meg gazdaságpolitikánk kereteit. 1990 után sajátos helyzet jött létre. Magát a piaci mechanizmusra való átállást, a piac intézményrendszereinek a kiépülését nem tekinthetjük konzisztens gazdaságpolitikának, hiszen a keretek csak megadták *volna* – elvileg – a lehetőséget a gazdaságpolitika érdemi kialakítására, *határozott társadalompolitikai és gazdaságfejlesztési elképzelések megvalósítására*. Ezek azonban nem voltak. Politikai oldaltól függetlenül, a piactól várták a gazdaságpolitika megvalósítását. *Majd a piac szelektál*, s kijelöli a fejlesztendő területeket. *Ez volt a rendszerváltozás alapvető tévedése.**

Jelentős különbségek voltak azonban abban, hogy az egyes politikai erők mennyire szorították vissza vagy juttatták szerephez az államot. Végző soron mindig mindent a fizetőképesség megőrzésének rendeltünk alá, többnyire az IMF több hullámban megvalósuló beavatkozására, vagy egyszerűbben fogalmazva, a nemzetközi pénzügyi körök nyomására. A különböző konszolidációs konvergenciaprogramok gyakorlatilag csak az ezzel kapcsolatos pénzügyi mutatókkal foglalkoznak. A maastrichti kri-

Majd a piac szelektál,...
Ez volt a rendszerváltozás
alapvető tévedése.

tériumok szellemében az adósság és költségvetési deficit, az infláció, a kamatok, az árfolyam volt és van a figyelem középpontjában. A második Orbán-kormány ugyan tesz kísérletet bizonyos területfejlesztések kijelölésére, sok szó esik a különféle tervekről, a foglalkoztatáspolitikáról, munkahelyvédelemről, de a *reálgazdaság lehetőségeivel* koherensen foglalkozó, valódi súlypontképzésre alkalmas gazdaságpolitika máig nem állt össze.

NÉHÁNY SAROKPONT

Megpróbálok néhány gondolatot felvetni a magyar gazdaságpolitika ágazati sajátosságairól. A teljesség minden igénye nélkül, hiszen ilyen feladatra komoly kutatóbázis vállalkozhat. Inkább a példa kedvéért, vázlatosan felidéznék néhány fontos reálgazdasági kérdést, amelyre a gazdaságpolitikának egyértelmű választ kellene adnia. Hangsúlyozom, hogy nem a jelszavak vagy szándéknyilatkozatok szintjén értelmezem a feladatot. Olyan általános megfogalmazások, mint a kisvállalatok támogatása, a munkahelyteremtés, az adósságcsökkentés, valóban szerepelnek a kormányprogramokban, tervekben. Részletesebb, konkrétabb, és főleg koherens stratégiára van azonban szükség!

Szociálpolitika és gazdaságpolitika

Minden szociálpolitikai vállalás érinti a gazdaságpolitikát, hiszen ki kell gazdálkodni a forrásokat a költségvetésben a jóléti intézkedések fedezetére. Itt most csak egy nagyon fontos kérdésre térünk ki, és ez az *öregségi nyugdíjrendszer reformja*. A témával elég sűrűn foglalkozott a szakirodalomban Botos József és Botos Katalin a 2009-től 2013-ig terjedő időszakban.¹¹ Anélkül, hogy hosszan megismételném az álláspontunkat, a jelen tanulmányban csak a gazdaságpolitikai összefüggésekre hívnám fel a figyelmet. A korábbi kísérletet a fenntartható nyugdíjrendszer megteremtésére nem találtuk már korábban se célszerűnek (ti. a II. pillér bevezetését), mert jelentős államadósság-növekedéssel járt, és túlzott individualizmusa miatt nem sokat törődött a következő generációk létrejöttével – pedig a következő generációk létszáma a tőkefedezeti nyugdíjrendszer jövőjére is kihat. (Nem lenne ugyanis, aki megvegye a felhalmozott aktívákat – jó áron. Márpedig a nyugdíjfizetéshez pénzzé kell tenni azokat!) A megszüntetését tehát helyes gazdaságpolitikai lé-

pésnek tekinthetjük. Ezzel azonban a távlati kérdések még nem oldódtak meg. Javaslatot dolgoztunk ki tehát a rendszer reformjára.

A reformjavaslat lényege, hogy Magyarország vezessen be egy pontrendszeren alapuló öregségi nyugdíjrendszert, amely a befizetésekkel szereshető pontok mellett a felnevelt és taníttatott gyermekek után szerzett pontokat is elismerné a nyugdíjjogosultság megállapításakor. Miért lenne ez fontos? Azért, mert az elöregedő népesség nagy hatással van a piac szerkezetére, a csökkenő népesség pedig egyenesen beszűkíti a piacot. Ha a demográfiai kérdést háttérbe szorítjuk a szociálpolitikában – ahogy ezt napjainkban a nemzetközi pénzügyi intézmények és szervezetek elvárták volna tőlünk, mint a stabil konszolidáció eszközét –, akkor csak megnöveltük volna a távlatos gazdaságpolitika gondjait. Másrésztől viszont olyan demográfiai ösztönzőkben kell gondolkodnunk, amelyek nem növelik a jelen kormányzat közösségi kiadásait, éppen a fenti oknál fogva. Azaz, hogy a költségvetés konszolidációját további kiadásokkal ne terheljük. Ezért a pontrendszer differenciált lenne. Normának a szülőpáronkénti két gyereket kellene tekinteni. A kérdésben mielőbbi politikai döntés szükséges, mert a társadalomnak az alkalmazkodáshoz idő kell. Fontos, hogy ez a kérdés igenis „kőbe vésett” legyen, politikai ciklusokon át tartós szabályozás maradjon, mert az emberek bizalmának megőrzése fontos ahhoz, hogy ilyen nagy horderejű elhatározásokra – gyermekvállalásra – elszánják magukat. *Párhuzamosan működhetne* a jelenlegi rendszerrel, azokra, akik 35 évesnél idősebbek, mert még 2030-ig elméletileg finanszírozható a rendszer. A gazdaságpolitikának azonban nagy távlatokban is kell gondolkodnia! Főleg ott, ahol a folyamatok olyan hosszú időre determinálnak, mint a demográfiában.

Stratégiai ágazat-e még ma is az agrárium?

Válaszom szerint igen, hiszen az agrárium szerepe az exporttöbblet előteremtésében mindig is elsődleges fontosságú volt. Ez, noha az agrárágazat súlya jelentősen csökkent a külkereskedelemben és a GDP-ben egyaránt, tekintve, hogy hazánk legnagyobb problémája a *devizafüggőség*, stratégiai jelentőségűvé teszi az ágazatot.¹² Probléma, hogy ez a monokultúrás nagygazdaságoknak kedvez, amelyek viszonylag *kevés élőmunka* felhasználásával termelnek eladható gabona-árualapokat. (Ha az ember vonattal szeli át Németországot, meglepve tapasztalja majd, hogy

mindenütt kis, közepes parcellákon termelnek a földművelők. Mihelyst átjön a határon, nagy, egybefüggő monokultúrás termeléssel találkozunk. Ez nemcsak terepfüggő, a vállalkozások méreteire is utal.) A devizatermelésben nálunk az agráriumban is a gabonatermelő nagyvállalatoké a főszerep, viszonylag kevés élők munkával, komoly gépesítéssel. Ami részben örvendetes tény, hiszen megfelelő termelékenységről tanúskodik. Csakhogy viszonylag kevés élők munkát igényel.

Pedig éppen erre lenne szükség vidéken. Ha a középüzem is csak gabonát termel, akkor a foglalkoztatottság kevésbé javul, a hozzáadott érték-termelés az ágazatban nem igazán nő. A foglalkoztatáspolitikai az a terület, ahol a szektornak a jövőben stratégiai szerepe lehetne. Mindezekelőtt az állattartás preferálását kell tehát szorgalmazni, kis- és nagygazdaságoknál egyaránt. A jövőbeni fejlesztési pénzeket feltétlenül az élelmiszer-feldolgozás felé kell irányítani.

A vidék *foglalkoztatáspolitikai jelentősége óriási*. Fontos, hogy a foglalkoztatást kormányzati intézkedéssel elősegítsük. Gyakran hangsúlyozzuk ennek jelentőségét, de ez nem elég. Az is kevés – bár kétségkívül egy lépés –, hogy néhány kedvező szabályozást bevezettünk a helyi alapanyagok, élelmiszerek helyi felhasználhatóságáról, s élünk a közmunka intézményével is bizonyos agrárterületeken. (Tudjuk, hogy nem a közmunka az ideális megoldás a tartós foglalkoztatásra, de jobb, mint a segélyen élés. Szociológiai szempontból és környezetvédelmi szociális szempontokból egyaránt. Legalább néhány megoldatlan feladatnak gazdája lett. Amióta közmunkások irtják a parlagfüvet, javult kicsit a polenzennyeződés mértéke.)

A magángazdaságban való foglalkoztatás elősegítéséhez a mezőgazdaságban további *intézményfejlesztésre lenne szükség*. Például olyanra, amely stabil felvásárlópiacot jelentene a kistermelők számára. Kell, hogy a kistermelőknek biztonságos értékesítési lehetőségük legyen, különben a mai körülmények között biztos, hogy inkább a semmittevést választják. *A jogbiztonságot* is fejleszteni kell, e nélkül nincs kisvállalkozás. Ha ellopják a vágásérett fadát, kiássák a keservesen beérlelt, öntözött krumplidat, zöldségedet, akkor irány a Lidl vagy a Penny Market... S inkább magadnak is ott veszed meg a zöldséget. Akkor még önellátás céljából való termelés sincs.

Határozottabban *segíteni kell a szövetkezést*, technikai, jogi tanácsadással. Vegyes tulajdonformájú vállalkozások is elképzelhetőek, különö-

sen a helyi élelmiszer-feldolgozásban. Köztudott vidéken a tőkehiány. Nem lamentálok tovább azon, hogy hogyan lehetett az államnak, önkormányzatoknak két évtizeden át vagyongfelélésből fedezni folyó kiadásokat, amikor a privatizációs lehetőségek tőkét teremthettek volna az ilyen, termelő jellegű beruházásokhoz.

A *vidékfejlesztés szempontjából* nézve a folyamatokat, a közigazgatás racionalizálása ésszerűnek tűnhet, de az oktatási-egészségügyi, szociális létesítmények megszüntetése nem feltétlenül. A vidék számára ezeknek az intézményeknek sokkal nagyobb a jelentősége, mint a megszüntetésükkel elérhető közösségi költségmegtakarítás. Foglalkoztatáspolitikai szempontból is, és messze azon túlmenően fontos ezen intézményi hálózat megmaradása. (Ezek a gondolatok nem újak. Vannak is elemei a jelenlegi kormányintézkedések között, csak meg kellene már végre valósítani, ciklusokon túlnyúló gazdaságpolitikával!)

A vidék foglalkoztatási helyzetére visszatérve, köztudott, hogy a szellemi-küzemágak nem voltak a technika és a hatékonyság csúcspontjai, de foglalkoztatási lehetőséget jelentettek sokak számára. Valószínű, hogy most az jelenthetne korszerű megoldást, ha ki lehetne szervezni a nagyvállalatokból vidékre bizonyos tevékenységeket. Csakhogy ez nem megy szakképzetlen munkaerővel. De ugyan ki képezi ki magát egy kistelepülésen egy teljesen bizonytalan jövőre olyan szakmákban, amelyeknek csak a nagyüzemi termelésbe való illeszkedés esetén van értelme? A szakmunkát adó képzési programok, amelyek a közelmúltban a vidéki településeken a munkanélküliség enyhítésére eddig elérhetőek voltak, többségében az emberekre bízták a munkahely megtalálását a kurzus után, s jórészt kidobott pénzzé váltak. (Szép csokrot tud kötni a családi ünnepekre a képzett virágbolti eladó. De munkahelyet nem talál, az adott kisebb település virágtermelői nem alkalmaznak eladót, maguk értékesítenek.) Nem azt mondjuk, hogy csak olyan átképzési programokat hirdessünk, ahol az elhelyezkedés államilag garantált, de mindenképpen alaposabban fel kell mérni a munkaerő-piaci lehetőségeket. Nyilvánvaló, hogy csak egy hosszú távú foglalkoztatási koncepcióhoz tud a (szak)képzési koncepció illeszkedni. Nincs a társadalomnak akkora mobilitása, hogy tömegesen a munkahelyek után menjen. Fel kell térképezni a vállalati szándékokat, hogy legyen mihez igazodni.

Van-e iparpolitikánk?

Az elmúlt két évtizedben sajnálatos módon tönkrementek korábban sikeres ágazataink, vállalataink. Igaz, azok „sikeressége” korábban a szocialista piac felvevőképességétől függött, és sokszor importigényességük miatt az eladósodás generációi voltak. Az elmúlt két évtized

...a multicégek számlázási gyakorlatával elég sok jövedelmet lehet kivonni az adózás alól.

azonban nem hozott igazán pozitív változást.¹³ A privatizáció vagy olyan külföldi tulajdonosok kezébe juttatta számos termelőegységünket – lásd cukorgyárak –, akik megszüntették a termelést,

akik az érdekeltségükben levő importra állították át az országot, vagy összeszerelő üzemmé tették a gyárakat, amelyekből az érdemi fejlesztési tevékenységet az anyaországba csoportosították át. Nálunk a viszonylag csekély hozzáadott értékű termelési ágazatok maradtak meg. A gyógyszeripar ugyan (igaz, külföldi kézbe kerülve) továbbra is kétségkívül hatékony termelési ág, de egyben erős lobbist is képvisel az állami gyógyszerkasszával szemben, és eléri a számára kedvező áralakulást a hazai piacon. Agresszív marketingtevékenysége messze túlmegegy a kívánatos ismeretterjesztésen. Látható, hogy *minden módon* piacszerzésre törekszik. Napjainkban történnek lépések a korrupciót visszaszorítandó, a gyógyszergyárak és orvosok kapcsolatát illetően. Mindaddig ennek szerény eredményei lesznek, amíg az orvosok tisztességes honorálása szakmájukon belül meg nem valósul. Az egészségtudatos életmód propagálása, a betegségek megelőzése – szemben a gyógyszeres gyógyítással – pedig a még távolabbi jövő kérdése, hiszen szintén pénzkérdés.

A műtrágyagyártás magánvállalkozásként ugyancsak olyan erős monopóliummá vált (nem vigasztaló, hogy magyar kézben), amely az állami támogatás kizsarolására képes. Az importalternatíva volt az ütőkártya a monopolista vállalat kezében. Ezt az adott devizahelyzetben nem engedhette meg az ország magának, erre játszott rá a cég is.

A magánkézbe adott vállalatoknál, úgy tűnik, a kormányzat gyakorlatilag képtelen bármilyen iparpolitikai elképzelést érvényesíteni. Jó példa erre, hogy a multicégek számlázási gyakorlatával elég sok jövedelmet lehet kivonni az adózás alól. Ennek megakadályozására árszint-

számításokat lehetett (volna) végezni, de nem volt megrendelő. Nem volt olyan állami intézmény, amely ennek a költségeit vállalta volna, az érintett magáncégek meg éppen az ellenkezőjében voltak érdekeltek... Halvány kezdeményezés, hogy az APEH utódszervezete, a NAV foglalkozik valamilyen szinten a problémával. Profi árszintszámításra képes szakemberek alkalmazásáról azonban nincs tudomásunk.

Ha volna olyan állami gazdaságkutató cég (magánosítása előtt a KSH Gazdaságkutató ilyen volt), amely komoly reálgazdasági feladatok makro-mikro elemzésére is vállalkozna, lehetne olyan piackutatást végezni, amely feltárná a statisztikák segítségével azokat a rés piacokat, amelyekre ösztönözni lehetne a magánvállalkozásokat. Ne mondjuk, hogy ezt majd elvégzi a magánszektor. A nagyvállalatok csak maguknak dolgoznak (üzleti titok), a kicsik meg nem tudnák megfizetni a szolgáltató cégek üzleti kutatásait (tudom, hogy ez az alternatíva a piachívó közgazdászok részéről). Viszont az állam se szán ilyen elemzésre komoly eszközöket. Pedig állami iparpolitikai feladat lenne. Az a baj, hogy ilyen típusú funkcióban nem is gondolkodott eddig egyetlen kormányzat sem.

Mint ahogy nincsen igazán megoldva a kutatás-fejlesztés és az ipar kapcsolatának erősítése sem. Nyilván nem elég a kutatóhelyek és az üzleti szereplők kapcsolatának megtalálása, pénzügyi konstrukciók kellenek ahhoz, hogy az ötletből termelés legyen. A polgári kormány határozott erőfeszítéseket tesz arra, hogy változzék ez a helyzet, amelyet Botos Balázs keserűen úgy jellemez: Magyarországon jövedelmezőbb vagyonekezeléssel foglalkozni, mint ipari termelésbe fogni.¹⁴

Az ipari szakmánál kissé más a foglalkoztatáspolitikával való kapcsolat, mint az agráriumban. Számos szakképző intézmény jelzi, hogy gondja van a tervezéssel. Egy-egy beruházási terv kapcsán élénkül az érdeklődés a szakképzett munkavállalók iránt, de a válság beütése után ezek elillantak. Így a végzeteknek kell majd – lehet, hogy nem is hazánkban – munkahely után kutatni.

Hatékony, de kicsi pozitív mozzanat a győri Audi és a Széchenyi István Egyetem mérnökkara közötti együttműködés, ahol a hallgatók közül már jó időben kiválasztják a szerencséseket, akik majd munkahe-lyet is kapnak. Sőt, a képzést ösztöndíjakkal is segítik. Ilyen szerephez azonban tőkeerős vállalat, vállalkozó kell. Az állam nyilván a szakképzés javításával tud a mai szakmunkáshiányon segíteni, ami a munkanélküli-

séggel párhuzamosan ugyanakkor létezik az országban. Kár, hogy nem jött létre a kis- és nagyobb vállalatok szerves kapcsolata. Láttuk Németországban, hogy ezek a kisvállalatok egyrészt az innováció bölcsői, másrészt a tanoncnevelők, akiket aztán a nagyobb vállalatok alkalmaznak. Az iskolarendszerű szakmunkásképzés nem volt a legideálisabb, kevés volt eddig benne a praktikus ismeret. A gyakorlatiasabb képzésre történtek már bizonyos lépések – bár láttuk, a tervezés valóban nem egyszerű. Nehéz a helyzet, hiszen, mint mondtuk, a foglalkoztatottság világméretben probléma. Az mindenesetre jó, hogy hivatalos kormánypolitika rangjára emelkedett a munka világának nagyobb megbecsülése. Természetesen ez nem maradhat meg a szólamok szintjén.

Infrastruktúra-politika

Az infrastruktúra terén egyelőre *kármentés* folyik. Olyan mértékű romhalmazt hagyott maga után az előző kormányzás – mindenekelőtt a főváros közlekedésében –, hogy azt hosszú évek kormányzati tevékenysége sem tudja rendbe szedni. A széles körű privatizáció sem hozott javulást, sőt. Próbálkozik a kormányzat a visszavásárlásokkal is, hiszen az állami kézben lévő infrastruktúra-szolgáltatók kevésbé profitorientáltak, s ez *szociálpolitikai szempontból* is fontos. (Nyilván e célt szolgálja a rezsicsökkentést célzó intézkedések bevezetése.)

Ami a tömegközlekedést illeti, biztos, hogy a mai teljesen lepusztult közösségi közlekedés nem versenyképes az autóval szemben. Pedig ennek „helyretétele” elengedhetetlen. Hazánk lakossága fejlettségi szintjéhez képest *túl* sok autót (és mobiltelefont) használ. Ez társadalmi méretben pazarlás; (leginkább az autóértékesítő és -szolgáltató cégek számára hoz profitot). Minden, fejlettségünkhöz képest túlfogyasztás csökkenti a hazai megtakarítást, s ezzel közvetve a növekedéshez szükséges hazai források képződését. Ne gondoljuk, hogy a túlfogyasztás pusztá magánügy!

Nemcsak a *közlekedéspolitikai*, de az egészségügy szempontjából is fontos lenne a kerékpáros közlekedés fejlesztése. (Természetesen nem úgy, hogy az autók között kockáztassák életüket – és tüdejüket – a bringások.) Ennek fejlesztését már az első Orbán-kormány közlekedési minisztere is – akkor még volt ilyen – célul tűzte, 1998-ban!

Az úthálózat (autópálya) fejlesztése pedig egyelőre több (egyszeri) hasznot jelentett az építőknek és megbízóiknak, mint a magyar lakos-

ságnak. Hol van az a megélenkülő vállalkozási kedv, amely pl. az M7-es meghosszabbításától joggal várható lenne? Amely folyamatosan hozzájárulna a GDP növekedéséhez – amit ilyen volumenű beruházásoktól joggal elvárhatnánk?! Csak annyi az előny, az is fogyasztási típusú, hogy gyorsabban érünk le az Adriára, abból a célból, hogy külföldön nyaraljuk el a jövedelmünket. Hogy pénzköltésünkkel más ország gazdaságélénkítéséhez járjunk hozzá. Transzit célra építettük, haszon belőle kevés. Hát még az M6-os pályából! A forgalom rajta szerény. Legalább az elektronikus díjfizetési rendszer kiépült volna már néhány éve! Reméljük, mihamarabb kész lesz...

Ha a *lakáspolitikát* az infrastruktúra-politikához soroljuk, meg kell említenünk, hogy ma már több a lakás, mint a család. Nyilvánvalóan a területi elosztás és a lakások jellemzői terén nem feltétlenül esnek egybe a kínálati és keresleti adatok. Nagy valószínűséggel sok, a lakásépítésbe befagyott megtakarítás értéktelenedik el ilyen módon. De egyértelmű, hogy a lakáspolitikát a gazdaságpolitika egyik fő motorja. Mindenesetre ma látni kell, hogy a válság miatt is jelentős lakástúlkínálat van, de ettől függetlenül is a meglévő állomány racionálisabb használatát kell célul tűzni. Fontos lenne a továbbiakban olyan építési irányelvek kiadása, amelyek a többgenerációs együttélést lehetővé tevő lakástípusokat népszerűsítik az új építésekénél. Emellett egyértelműen szükség van átgondolt bérlakás-építési programra is.

Nagy lélegzetű infrastrukturális terv lenne a sivatagosodást megakadályozó *öntözőrendszer* kiépítése, a Duna–Tisza-csatornával. Egyre nagyobb a szárazság az Alföldön, különösen a homokhátakon. A talajvíz többméternyire lejjebb húzódott. Aszályos években reménytelen a termésben a termelés. Kormányzati szakemberek erre azt mondják, hogy ha száz év óta nincs rá pénz, miért most lenne... Valóban, vidéki küldöttség már 1919-ben indult a kormányzat felé a csatornaépítés kérelmezésével (csak a kömmün vetett gátat a folyamat megindulásának). Azért figyelemre méltó, hogy kampányidőszakokban napjainkban is előjött ez a gondolat! Érzik a vidék fejlesztését célul tűző polgári erők is, hogy itt feladat volna.

Az éghajlatváltozás tartós jelenség, még ha vannak is belvizeket eredményező, csapadékos évek. Pozitívum, hogy a 20 év óta elhanyagolt belvízi csatornákat (köz munkásokkal) rendbe hozatja az agrártárca. Talán így valamivel jobban fel leszünk készülve a csapadékos időjárás-

ra. De hogy a Dél-Alföldön jelentkező aszályok – s ezek már ismétlődő jellegűek – milyen károkat okoznak, azzal stratégiaiilag nem foglalkozik senki. A Duna–Tisza-csatorna terve a Fejlesztési Minisztérium profiljába tartozik, pontosabban tartozna, de hallani alig lehet róla. Pedig a Duna–Tisza közén lassan már a leginkább szárazságtűrő növények gyökerei sem érik el a vizet tartalmazó rétegeket. Megengedhetjük, hogy Trianonnal alaposan lecsökkent országterületünk ilyen jelentős része művelhetetlen területté váljon? A hollandok a tengertől hódítottak el maguknak területet... Csak áztatjuk magunkat, ha azt mondjuk, egyik évben így, a másikon úgy. Meg hogy átlagosan nem olyan rossz a csapadékhelyzet. Az átlag csalóka. Igen, egyik lábam tűzben, másik vízben, átlagosan jó a hőmérsékletem... Az is igaz, hogy kedvezőbb gazdasági körülmények lennének szükségesek ahhoz, hogy ilyen nagy kiadással járó terv megvalósulhasson. Ez mindenesetre európai méretű projekt lenne. Vannak erre felvetések,¹⁵ de főképp a finanszírozási oldalról még nagyon kidolgozatlanok. Azzal mindenképpen egyet kell érteni, hogy a jelenlegi sarokba szorított költségvetési pozícióinkban aligha lehet ehhez állami pénzt találni. Az is igaz, hogy sok nagyvonalú infrastruktúrális programra ment el korábban tengersok pénz. Vizsgálni kell, van-e magánforrás-bevonási lehetőség az esetleges integrációs szintű alapok mellé (elé). (Ez kellene nekünk, nem kaszinóépítés.) De talán nem lenne szabad levenni a napirendről, s lobbizni kellene érte nemzetközi fórumokon is! A mezőgazdaságilag önellátó régi EU-s országok maguktól nem fogják javasolni!

Energiapolitika

Az energia kulcskérdés minden gazdaság számára. Hazánk évtizedekkel korábban nem volt olyan rossz helyzetben, mint számos nyugat-európai ország, mert szükségleteinek 40%-át is képes volt hazai energiahordozó forrásokból biztosítani. (Ma már jóval alacsonyabb ez az érték.)

A KGST gázvezeték-együttműködés azonban ráállította a gazdaságot az importgázra, megszüntetve a helyi anyagokra alapozott energiafelhasználás jó részét.

Minden termelőfolyamat lényege – általánosságban is – az energia-bevitel. Az energia biztosítása tehát mindenképpen fontos. Energiában szegény országok számára szükséges, hogy legyenek olyan külpiacra jól

értékesíthető árualapjai, amelyekkel a világpiacról az energiát beszerezhetik. A KGST-együtműködés idején a magyar agrárium kereskedelmi többlete bőven meghaladta energiainportunk nagyságát. Ma, az agrárágazat leépülése és orosz piacaink elvesztése után a negyedét se fedezi. Ez azért igen jelentős külpiaci változás! Rámutat a gazdaságpolitika szét-töredezettségére. Erősen gázfüggővé vált iparunk mellett a lakosságunk fogyasztása is. A gázszükséglet jövőbeli kielégítésére több lehetséges szállítási megoldás kínálkozik, ezek melletti döntés jelenti a gazdaságpolitikai feladatot. Fontos azonban, hogy ne pusztán az egyre növekvő igények mindenáron való kielégítésére koncentráljunk, hanem a termelők és fogyasztók kölcsönös egymásra hatásán alapuló energiapolitikát valósítsuk meg. Nyugat-Európa számára nem jelentett végzetes sorscsapást az olajárrobbanás. Az ebből eredő cserearány-veszteségét a német gazdaság például sikerrel ledolgozta, a takarékos energiafelhasználást célzó beruházások és termékfejlesztés révén. Igaz, ehhez pénzügyi forrás kellett! De pénzügyi forrás az extenzív szemléletben is kell a növekvő energiaigény kielégítéséhez! A takarékoságot elősegítő gazdaságpolitika ezért éppen olyan fontos, mint maga a szűken vett energiapolitika. Vannak biztató kezdeményezések a takarékosabb energiafelhasználás támogatására. Ezt feltétlenül folytatni érdemes.

Sok illúzió él az alternatív energiaforrásokkal kapcsolatosan is. Vannak, akik a szélerőművek terén mutatják ki Európától való elmaradásunkat (30% helyett 5%).¹⁶ Mások ennek műszaki korlátait vázolják. A legutóbbi (2011. évi) kormányzati koncepció a biomassza koncentrált felhasználására és a geotermikus energia (talán irreális mértékű) felhasználására épít. A biomassza vonatkozásában a lokális, kis szállítási távolságú, helyi anyagokra épülő kiserőművek jelentik a nyugati példát, amit követni érdemes lenne. A napelemek felhasználása más országokban sokkal szélesebb körű. Aki Helsinkiben járt, meglepődhet a lakóházak seregére felszerelt elemek látványától! A németeknél, cseheknel és szlovákoknál is több nagyságrenddel nagyobb a napelemek használata, mint nálunk – 25 000 megawatt teljesítmény (német), versus 5 megawatt (nálunk)!¹⁷ Ez a beruházási költségek ellenére is elgondolkodtató. Döntést igényel az atomenergiát szolgáltató üzem további sorsa is.

Az energiapolitikai kérdésekkel számos szakmai műhely foglalkozott,¹⁸ s elég széles körű társadalmi vita zajlott már le a témában. A nézetek a szakemberek között azonban erősen eltérőek. Az elgondo-

lásokban olykor látványos irányváltások vannak. Tekintettel az ágazat beruházásainak hosszú területére, a hosszú előkészítést igénylő folyamatokra és beruházási időtartamokra, a hektikus – esetleg politikai ciklusonként módosuló – irányváltások az energiapolitikában nem célravezetőek. Megfontolt, az előzményekre szervesen építő ágazati politika szükséges. Fontos döntések vannak napirenden. Egységes, kidolgozott és a szakma széles többsége által elfogadott, koherens stratégiai koncepció egyelőre még mindig nincs. Korántsem vigasztaló, hogy magában az Európai Unióban is roppant lassan dőlnek el stratégiai fontosságú kérdések. Várjuk a koncepció kiforrását.

JEGYZETEK

- ¹ Kőrösi István: *Az állam szerepvállalásának átalakulása az Európai Unióban*. MTA VKI Műhelytanulmányok, 2008.
- ² Blahó András–Kutasi Gábor: *Erőközpontok és régiók*. Akadémiai Kiadó, 2010; Magas István: *Világ gazdasági folyamatok és pénzügyi liberalizáció 1970–2010*. Budapesti Corvinus Egyetem, 2011.
- ³ Botos Katalin: *Pénzügypolitika, gazdaságpolitika*. Tarsoly Kiadó, Budapest, 2011.
- ⁴ Lámfalussy Sándor: *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008.
- ⁵ Raghuram Rajan: *Fault Lines. How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Touchstone Books, Princeton, USA, 2010.
- ⁶ Uo.
- ⁷ Botos : *Pénzügypolitika,...*, i. m.
- ⁸ Botos Katalin: *Pénz a szocializmusban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.
- ⁹ Robert Schuman: *Európáért*. Pro Pannónia, Pécs, 2004.
- ¹⁰ Botos Katalin: *European Economic and Monetary Integration*. Jatepress, Szeged, 2008.
- ¹¹ Botos Katalin: *Matuzsálemek kora*. Kairosz, Budapest, 2012.
- ¹² Uo.
- ¹³ Botos Balázs: *Az iparpolitika metamorfózisa*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2010.
- ¹⁴ Botos Balázs: *Munkahelyteremtés és újrainparosítás*. Polgári Szemle, 2010/2.
- ¹⁵ Boros Imre: *Duna–Tisza-csatorna – egy krízisérés felzárkóztatásának eszköze*. Polgári Szemle, 2011/4.
- ¹⁶ Kádár Péter: *Elfújta a szél... Hozzászólás a szélerőművek hazai alkalmazásának kérdésköréhez*. Elektrotechnika, 2010/9., 17–19. o.

¹⁷ Kádár Péter: *Energiastratégiatlanság*. Kézirat, Óbuda Egyetem, Budapest, 2012.

¹⁸ Járosi Márton: *Életem a magyar energetikáért*. Püski Kiadó, Budapest, 2010.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

Bod Péter Ákos: *Gazdaságpolitikai döntések válságos időkben*. Századvég, Budapest, 2011.

Botos Katalin: *Világméretű pénzügyi egyensúlyhiány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

Idősödés és globalizáció. Szerk.: Botos Katalin, Tarsoly Kiadó, Budapest, 2009.

Richard Posner: *Failure of capitalism*. Harvard University Press, USA, 2009.

Novoszáth Péter

Az ortodox válságkezelés látványos kudarca – Görögország és a trojka példája

**Spectacular Failure of Traditional
Crisis Management – The Case of Greece
with the EU/ECB/IMF Troika**



Összefoglalás

Az ortodox válságkezelési mód, a megszorító intézkedések hívei szerint a kormányzati kiadások jelentős csökkentése elsősorban azzal fejt ki pozitív hatását, hogy megváltoztatja a jövőbeni várakozásokat a kormányzati kiadások és az adók alakulását illetően, és ennek következtében ösztönzi a magánszektor fogyasztását, és végső soron a gazdaság bővülését. Görögországban ezzel szemben a megszorító intézkedések végzetesen felgyorsították a gazdaság zsugorodását, különösen azért, mert korábban a gazdasági növekedés egyik fő motorja a háztartási fogyasztás volt, és ezt csökkentette drasztikusan a kormány, aminek következtében még mélyebb válságba taszította az ország gazdaságát és lakosságát.

DR. NOVOSZÁTH PÉTER CSc, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem adjunktusa
(Novoszath.Peter@uni-nke.hu).

Summary

According to the advocates of traditional crisis management using austerity measures, significant reduction in government spending has its favourable effects felt primarily by changing expectations regarding future government spending and taxes and, consequently, encourages private consumption and, ultimately economic expansion. By contrast, in Greece austerity measures fatally accelerated shrinkage of the economy, especially as previously household consumption used to be a key driver of economic growth. Austerity measures drastically cut household consumption, which plunged the country's economy and population into an even deeper crisis.

Ma már kevesen emlékeznek rá, de a görög gazdaság volt az eurózóna egyik leggyorsabban növekvő gazdasága 2000 és 2007 között, amikor Görögország gazdasági növekedésének átlagos üteme még 4,2% volt. Az ekkor még stabil és dinamikus növekvő gazdaság és a csökkenő államkötvényhozamok sokáig lehetőséget adtak a görög kormányoknak arra, hogy jelentős strukturális hiányt engedjenek meg maguknak.¹ A kedvező gazdasági környezetben az egymást követő görög kormányok nem igyekeztek csökkenteni a magas állami kiadások következtében jellemző magas költségvetési hiányt, csökkenteni a közszférában alkalmazottak átlagosnál magasabb arányát, és egyáltalán nem törekedtek a magas államadósság csökkentésére sem. Így Görögország szuverén államadósság-állománya 1993-tól mindvégig megközelítette vagy meghaladta az ország GDP-jének 100 százalékát.

Azután 15 év folyamatos gazdasági növekedés után a görög gazdaság mély recesszióba süllyedt 2009-ben, az Egyesült Államokban 2007-ben kitört pénzügyi és gazdasági világválság hatására. Ennek következményeként pedig a görög gazdaságnak egyszeriben a gazdasági növekedés csökkenése mellett Európa legnagyobb GDP-arányos költségvetési hiányával és adósságállományával kellett szembenéznie. A GDP-arányos költségvetési hiány 2009-ben 15,4 százalékot ért el. Az ország GDP-arányos adósságállománya 2009-ben a 2008. évi 110,7%-ról 127,1%-ra, több mint 17 százalékkal nőtt meg egy év alatt. A gazdasági válság hatására az ipari termelés 2010 márciusa és 2011 márciusa között 8 százalékkal esett vissza.² A gazdaság 2009. évi drámai méretű zsugorodása miatt a

ruhaipar legtöbb vállalata tönkrement 2010-ben, az egész iparágban jelentkező veszteségek hatására.³ Az építőipar teljesítménye 2009-ben átlagosan 17,4%-kal, 2010-ben 31,7%-kal csökkent.⁴ A munkanélküliek száma 2008-tól 2011-ig több mint duplájára nőtt, és ennek megfelelően a munkanélküliségi ráta a 2008-as 7,7%-ról 2009-ben 9,4%-ra, 2010-ben 11,9%-ra és 2011-ben 15,8%-ra nőtt.⁵

A görög 10 éves hosszú távú államkötvények kamata 1998. január 1. és 2006. január 1. között még egyértelműen csökkenő trendet követett. Ezt követően 2006. január 1. és 2010. január 1. között enyhe, de világos emelkedés vált jellemzővé, 2010 januárjától azonban a kamatok rakéta-sebességgel kezdtek el emelkedni egészen 2011 júliusáig, amikortól az ország a piacról gyakorlatilag finanszírozhatatlanná vált, és csődbe ment. A görög 10 éves államkötvények kamata 428 bázisponttal romlott 2010. július 31. és 2011. július 31. között. Az aktuális értéke 2011. július 31-én 14,69% volt. A kötvények hozama 1998. január 1. és 2011. július 31. között átlagosan 5,29% volt. A legnagyobb értéket ebben az időszakban, 17,58%-ot, 2011 júliusában érte el, míg a legalacsonyabbat, 3,23%-ot 2005 szeptemberében.⁶

A görög állam finanszírozásának költségei olyan mértékben emelkedtek meg az ország adósságának többszörösére nőtt kamatainak hatására, hogy Görögországnak az IMF-hez és az EU-hoz kellett fordulnia segítségért. Ennek eredményeként az eurózóna-országok és az IMF 2010. május 2-án megegyeztek egymással, hogy 110 milliárd euró (146 milliárd dollár) hitellel segítik meg Görögországot, amennyiben az annak igénybevételéhez feltételül szabott rendkívül szigorú megszorító intézkedéseket teljesíti.⁷

A GÖRÖGORSZÁGBAN EDDIG BEVEZETETT HAT MEGSZORÍTÓCSOMAG FŐBB INTÉZKEDÉSEI

Első megszorítócsomag – 2010. február

Az első megszorítócsomag a Nemzetközi Valutaalappal és az Európai Központi Bank által nyújtott 80 milliárd eurós hitelhez kapcsolódó memorandum aláírásával lépett hatályba. Az első megszorítócsomagot 2010 februárjában véglegesítették, és többek között az összes közalkalmazott bérének befagyasztását, a közalkalmazottak

prémiumkifizetéseinek 10%-kal való csökkentését, valamint a túlórával és a munkához kapcsolódó utazásaikkal kapcsolatos kiadásai csökkentését tartalmazta.⁸

Második megszorítócsomag – 2010. március

A görög parlament 2010. március 5-én, újabb bankcsődöktől való félelem közepette, egy újabb, 4,8 millió euró összegű kiadáscsökkentő csomagot fogadott el.⁹ Ennek során többek között 30%-kal csökkentették a karácsonyi, húsvéti és a fizetésekhez nem kapcsolódó bónuszkifizetéseket, 12%-kal az állami többlettámogatásokat, és 7%-os fizetéseszközt csökkentést jelentettek be a köz- és magánalkalmazottak fizetésében. Az áfakulcsokat 4,5-ről 5%-ra, 9-ről 10%-ra és 19-ről 21%-ra emelték, az üzemanyagok adóját 15%-ra emelték, és 10–30%-ra emelték az importautók adóját is. A görög kormány 2010. április 23-án, látva, hogy a második megszorítócsomag sem javított érdemben Görögország gazdasági pozícióját, kérte az EU/IMF-segélycsomag az eredetihez képest korábban történő aktiválását. Görögországnak még 2010. május 19-e előtt pénzhez kellett jutnia ahhoz, hogy képes legyen tartozásai éppen esedékes részletét törleszteni. Ehhez ekkor 11,3 milliárd dollárra volt szüksége.¹⁰

**...tömeges tiltakozásokkal
fogadták a görögök az újabb
megszorításokat.**

Harmadik megszorítócsomag – 2010. május

Az akkori görög miniszterelnök, George Papandreou 2010. május 1-jén egy újabb, példátlan megszorítócsomagról tett bejelentést. A bejelentett intézkedések hatására 2012-ben további mintegy 38 millió euró megtakarítást reméltek tőle, és előterjesztői a görög parlamentben Görögország történelmében a generációk óta legnagyobb kiadáscsökkentő lépésként jellemezték az újabb megszorító intézkedéseket. 2010. június 29-én és 30-án két lépésben szavazott a görög parlament az elfogadásáról. Másnap országos méretű általános sztrájkjal és tömeges tiltakozásokkal fogadták a görögök az újabb megszorításokat. A tömegdemonstrációk folyamán három ember meghalt, tucatnyian megsérültek,

és 107 embert tartóztattak le.¹¹ A harmadik megszorítócsomag az alábbi intézkedéseket tartalmazta:¹²

A két korábbi megszorítócsomagon túl a közsférájuttatások újabb 8%-os csökkentését, valamint az állami közüzemként működő DEKO cég munkavállalói fizetésének 3%-kal történő csökkentését.

A közszolgáltató szektorokban dolgozóknál a kétévente járó prémiumokra 1000 eurós felső határ bevezetését, valamint a kétévente járó prémium eltörlését azoknál a dolgozóknál, akik több mint 3000 eurót keresnek havonta.

A közalkalmazottak 13. és 14. havi fizetéseinél havi 500 eurós felső korlát megállapítását, valamint a 13. és 14. havi kifizetések eltörlését azoknál az állami alkalmazottaknál, akik több mint 3000 eurót keresnek havonta.

A 13. és 14. havi nyugdíjkifizetések 800 euróra történő korlátozását, 2500 euró havi nyugdíj felett pedig a teljes eltörlését.

A magas nyugdíjak esetében egy korábban bevezetett speciális adó újbóli életbe léptetését.

A vállalatok profitjának megadóztatására egy különleges adó kivetést.

A vagyonadó mértékének emelését.

Az importautókra kivetett adó további 10%-kal történő emelését.

Törvényi változtatások bevezetését az elbocsátások és a túlórák esetében.

Az áfakulcsok további emelését 19%-ról 23%-ra, 9%-ról 11%-ra, 4%-ról 5,5%-ra.

A luxusadók 10%-kal történő emelését az alkoholok, cigaretták és az üzemanyagok esetében.

A férfiak és nők nyugdíjkorhatárának az egységesítését.

Az általános öregségi nyugdíj korhatára nem változott, de egy új eljárás bevezetésével az öregségi nyugdíj korhatárának megállapítását a születéskor várható élettartam változásához igazították.

Pénzügyi stabilitási alapot hoztak létre.

A közalkalmazottak esetében az öregségi nyugdíj korhatárát 61-ről 65 évre emelték.

Az állami tulajdonú vállalatok számának 6000-ről 2000-re való csökkentését.

A helyhatóságok számának 1000-ről 400-ra való csökkentését.

Negyedik megszorítócsomag – 2011. június¹³

Az állami tulajdon értékesítéséből és privatizációból származó bevételek 50 milliárd euróval való növelése.

Az évi 8000 euró jövedelemmel rendelkezők adójának növelése.

Az évi 12 000 euró jövedelemmel rendelkezők esetében extraadók bevezetése.

A házépítések áfakulcsának emelése.

Egy extra 2%-os adó bevezetése a munkanélküliség elleni küzdelem érdekében.

Az alsó nyugdíjkifizetések határainak átszabása 6-ról 14%-ra, illetve 4-ről 10%-ra.

Az állami tulajdon kiaknázására egy új speciális ügynökség felállítása.

A görög kormány 2011. augusztus 11-én több adót vezetett be az emberek ingó vagyonának megadóztatására. Az új adót az érintett tulajdosoknak az elektromos számlájukban kell befizetni, és 2011–2012-ben mintegy 4 milliárd euró pluszbevételt reméltek tőle.

Ötödik megszorítócsomag – 2012. február¹⁴

A minimumbérek 22 százalékkal történő csökkentése a jelenlegi 750 euró/hóról.

Az ünnepi bónuszkifizetések végleges eltörlése (korábban évente két teljes havi bér került kifizetésre).

A közsféra alkalmazottai számának 150 ezer fővel történő csökkentése 2015-re, 15 ezer fővel történő csökkentése 2012 végéig.

A nyugdíjak 300 millió euróval történő csökkentése 2012-ben.

Törvényi változások végrehajtása a könnyebb elbocsátás érdekében.

Az egészségügyi és a védelmi kiadások csökkentése.

Az ipari szektornak jogi lehetőségek biztosítása a válságra hivatkozással a bérek csökkentésére.

Az eddig zárt szakmákban a verseny lehetőségének megnyitása, különösen az egészségügyben, a turizmusban és az ingatlanszektorban.

A privatizációból befolyó bevételek 15 milliárd euróra történő emelése, beleértve a görög gázszolgáltató vállalatok, a DEPA és DESFA értékesítését. Középtávon a bevételi cél 50 milliárd euró maradt.

Hatodik megszorítócsomag – 2012. november¹⁵

A nyugdíjkorhatár 65 évről 67 évre történő emelése.

A nyugdíjak további 5-15 százalékkal való csökkentése.

A rendőrök, katonák, tűzoltók, tanárok, bírák, igazságügyi tisztviselők fizetésének csökkentése és a minimálbér összegének a csökkentése.

Szabadsággal kapcsolatos juttatások csökkentése.

A végkielégítések összegének 35%-kal való csökkentése.

A felmondási idő 6 hónapról 4 hónapra történő csökkentése.

A nemzetközi hitelezők 2012. október végén sokáig nem hagyták jóvá a második, 130 milliárd eurós mentőcsomag újabb, 31 milliárd eurós részletének folyósítását. A pénz nélkül a görög államháztartás még 2012 novemberében is csődbe mehetett volna. Azaz a csődhelyzet az eddigi mentőcsomagok és megszorító intézkedések ellenére sem múlt el, azaz a görög gazdaság további alakulásának sorsa még mindig kilátástalan.

HASONLÓSÁGOK A GÖRÖG ÉS AZ ARGENTÍN VÁLSÁG KÖZÖTT

Jason Manolopoulos görög származású amerikai közgazdász írja 2011-ben megjelent könyvében, az *Undorító adósságban*, hogy amióta az euró-zóna válsága 2009 végén és 2010 elején kritikus fázisba került, az Európai Unió vezetői számára a legsértőbb és leginkább dühöt kiváltó kijelentés az, hogy „Görögország olyan, mint Argentína”.¹⁶ Számos hasonlóság figyelhető meg a két ország elmúlt néhány évtizedes gazdasági, társadalmi fejlődésében. Mindkét ország a nemzetközi környezet megváltozása nyomán súlyos adósságválságba került, Argentína az ázsiai válság hatására 2000-ben, míg Görögország a 2007-ben bekövetkezett pénzügyi és gazdasági világválság következményeként a Nemzetközi Valutaalaphoz (IMF) kellett, hogy forduljon segítségért. Argentína ezt követően nem sokkal, 2001 decemberében pénzügyileg fizetéképtelenné vált.¹⁷

Jason Manolopoulos könyvében elsősorban három jelentős hasonlóságra hívja fel a figyelmet a két ország pénzügyi összeomláshoz vezető útjának fejlődésében:¹⁸

1. A válságot a hazai valuták jelentős reálfelértékelődése előzte meg, és
2. beruházási és fogyasztási boom bekövetkezése, valamint
3. a külső fizetési mérleg folyamatos romlása.

Egyre több közgazdász veti föl, hogy néhány ország nagyon magas és egyre növekvő mértékű fizetésimérleg-hiányáért éppen az Európai Központi Bank hibás gazdaságpolitikája okolható. Így azután egyes szakértők joggal vetik fel, hogy az igazi probléma nem az, hogy a jegybankok nem függetlenek a kormányzati befolyástól, hanem sokkal inkább az, hogy a mindenek felett álló pénzügyi szektornak való megfelelés helyett a lakosság felé való átláthatóságukat kellene növelniük.¹⁹ A monetáris politikát sokkal inkább a gazdaság reálfolyamatainak egyensúlyára, mintsem az árstabilitásra kellene fókuszálniuk.²⁰ A magas kamatlábak ugyanis egyértelműen gátjai a gazdasági fejlődésnek, mint azt például Brazília tapasztalatai is alátámasztják.²¹ Azonban amíg jó néhány kutatás igyekezett kapcsolatot találni a jegybanki függetlenség és a gazdasági teljesítmények között, ezek eredménye egyáltalán nem meggyőző.²² Ugyan számos olyan tanulmány született különböző szerzőktől, amely azt tűnik alátámasztani, hogy a jegybankok nagyobb függetlensége alacsonyabb szintű inflációt eredményez.²³ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy ezek a tanulmányok nem tudtak kimutatni szoros kapcsolatot a jegybankok függetlensége és más fontos gazdasági változók, mint a gazdasági növekedés, a munkanélküliség vagy a reálkamatlábak nagyságának az alakulása között. Ellenben e tanulmányok is leszögezik, hogy amíg a jegybanki függetlenség pozitív hatást gyakorol az árszínvonal alakulására, addig semmilyen mérhető hatást nem gyakorol a tényleges gazdasági teljesítményekre.²⁴

Valószínűleg a sok hasonlóság Argentína és Görögország válságba jutásában azért vált ki olyan dühöt a brüsszeli adminisztrációban, mivel emlékezteti őket a válság kitörésében és elmélyülésében játszott súlyos felelősségükre és mulasztásaikra. Többek között arra is, hogy Görögország pénzügyi összeomlása mintegy tíz évvel később következett be az argentin pénzügyi csődöt követően, de miért nem sikerült semmit sem tanulni belőle? Például azt sem sikerült megtanulniuk, hogy milyen következményekkel is járhat egy csak látszólag fejlett, de valójában fejletlen ország gazdaságára nézve, ha a nemzeti valutáját hosszú távon egy erős valutához köti. Minden ország sajátos történelmi, gazdasági gyökerekkel, jellemzőkkel rendelkezik, ezek megismerése, megértése nélkül gyakorlatilag lehetetlen gazdasági sikert elérni. Sem a Nemzetközi Valutaalap, sem az Európai Unió vezetői ugyanakkor nem vizsgálták meg sem Argentína, sem Görögország esetében ezeket a sajátos gyökereket,

jellemzőket. És sohasem készítettek egyetlen hatástanulmányt sem arra vonatkozóan, hogy milyen társadalmi és gazdasági következményekkel járhatnak az általuk javasolt és indokoltnak vélt intézkedések. Éppen ezért nem vezettek azok sikerre. Alapvetően mindvégig az vezérelte őket, hogy a válságot lokalizálják, az ne terjedjen át más országokra,

**Görögország az elmúlt
két évben már hat
megszorítócsomag intéz-
kedéseit hajtotta végre...**

elmélyítése, hanem a görög lakosság jelentős része nyomorba döntése, emberek öngyilkosságba úzése és a tüntetéseken elhunytak, megsérültek miatt is súlyos felelősség terheli.

Görögország az elmúlt két évben már hat megszorítócsomag intézkedéseit hajtotta végre, és még mindig csak rosszabbodik az állapota, egyre súlyosabb a gazdasági, társadalmi helyzete, egyre közelebb kerül a csődhöz. Vannak olyan közgazdászok, mint például az osztrák Kunibert Raffer professzor, aki szerint a spekulánsoknak kedveznek a görög segélyek, a mentőcsomagokkal pedig több kárt okoztak az uniós vezetők az európai adófizetőknek, mintha hagyták volna Görögországot csődbe menni. 2010-ben, vagyis a válság kezdetén a görög államadósság a GDP 120 százalékán állt, 2013-ban pedig elérheti a 200 százalékot, vagyis Görögország helyzete javulás helyett ezen a téren is tovább romlott.²⁵ De az alapvetően ortodox gazdaságfilozófiai recepteket követő Spanyolország, Olaszország, Portugália és Írország helyzete is egyre kilátástalanabb.

A MEGSZORÍTÓ INTÉZKEDÉSEK HATÁSAI A GÖRÖG GAZDASÁGRA
ÉS TÁRSADALOMRA

A megszorító intézkedések súlyos következményekkel jártak a görög gazdaságra és társadalomra nézve.²⁶ Csupán 2010-ben 230 ezer ember veszítette el a munkáját. A munkanélküliségi ráta 2011 márciusában 16,2% volt, amely a legnagyobb érték azóta, hogy Görögország az euró-

zónához kapcsolódott. A Görög Statisztikai Hivatal (ELSTAT) kimutatásai szerint a munkanélküliség növekedése leginkább a fiatalokat érintette, amit az is mutat, hogy a 15–24 évesek körében a munkanélküliségi ráta elérte a 42,5%-ot, és a 25–34 évesek körében a 22,6 százalékot. A munkanélküliség jelentős és gyors növekedése két további problémát generált. Egyrészt egyre növekvő számú ember került pénzügyileg nehéz helyzetbe, mivel a görög társadalombiztosítási rendszer csak a munkanélküliség első 12 hónapjára nyújt védelmet, folyósít munkanélküliségi járadékot. A válság kitörését követő harmadik év végén, 2010-ben mintegy 811 ezer ember volt munkanélküli, és ebből mindössze 280 ezer kapott munkanélküliségi járadékot, kevesebb mint 500 eurót havonta. Másrészt Görögországban nem működik olyan formális rendszer, amely segítené a fiatalokat a munkaerőpiacra történő belépésben, vagy azokat a középkorúakat, akik elveszítették a munkájukat, a munkaerőpiacra való visszatérésben. Ezért Görögországban egyre nagyobb mértékben gyarapszik a tartósan munkanélküliek száma, valamint különösen a fiatalok közül egyre többen hagyják el az országot. A görög Munkaügyi Intézet becslései szerint, amelyet a két legnagyobb szakszervezet, a GSEE és az ADEDY működtet, a tartósan munkanélküliek aránya mintegy 5%-kal több a Görög Statisztikai Hivatal által hivatalosan kimutatottnál. A munkaügyi intézet igazgatója szerint a görög gazdaság legnagyobb problémája ma a munkanélküliség, és a fiskális problémák jelentős része ennek a következménye. Egyre több kutatás számol be arról, hogy egyre növekvő számú fiatal hagyja el az országot. A Kapa kutatóintézet 2010 augusztusában, a felsőoktatásban tanuló diákok körében végzett felmérése szerint 10 megkérdezett közül 7 válaszolta azt, hogy külföldön szándékozik munkát vállalni.²⁷ A munkájukat elvesztő emberek számának növekedése csak a jelzése annak, hogy Görögországban a pénzügyi és gazdasági világválság hatására az üzleti és a kereskedelmi szektor egyre rosszabb helyzetbe került, folyamatos likviditási problémákkal küzd, egyre több vállalkozás megy csődbe, és a görög állam sem rendelkezik forrásokkal munkahelyteremtésre, de még munkahelymegőrzésre sem. A görög gazdaság sajátos problémája, hogy a válság kitörése előtt a gazdaság fő húzóereje a háztartások fogyasztása volt, még 2009-ben is a háztartások fogyasztása a görög GDP 76,8%-át tette ki.²⁸ Az elmúlt évek megszorító intézkedései hatására a háztartások fogyasztása drasztikusan csökkent, ennek következtében

azonban az ország gazdasági teljesítménye is rohamosan lecsökkent, jelentősen felgyorsítva ezzel a csődbe jutó hazai vállalkozások számának és a munkanélküliségnek a növekedését.

1. táblázat: A háztartások fogyasztási kiadásainak alakulása a pénzügyi és gazdasági válság kitörése előtt és a kitörése után közvetlenül (a GDP százalékában)

	1999	2004	2009
1. Ciprus	81,1	75,6	77,4
2. Görögország	75,7	73,6	76,8
3. Bulgária	72,5	70,5	70,1
4. Málta	80,7	76,7	69,7
5. Portugália	62,2	62,8	63,9
6. Litvánia	66,6	65,8	63,7
7. Egyesült Királyság	62,1	61,3	62,0
8. Románia	71,0	68,1	61,2
9. Lengyelország	63,1	64,0	61,2
10. Lettország	61,0	61,2	61,1
11. Olaszország	60,8	59,4	60,4
12. Spanyolország	63,0	60,4	59,2
13. Szlovénia	59,3	56,8	58,0
14. Franciaország	55,0	55,9	57,3
15. Szlovákia	56,1	56,5	55,9
16. Németország	55,4	55,8	55,8
17. Ausztria	55,5	55,9	53,9
18. Magyarország	56,4	54,3	53,8
19. Észtország	62,0	59,3	52,9
20. Finnország	48,3	49,2	52,2
21. Cseh Köztársaság	54,7	51,5	51,0
22. Belgium	51,5	50,0	50,3
23. Dánia	48,6	47,5	48,4
24. Svédország	47,4	46,4	47,8
25. Írország	47,1	43,7	47,0
26. Hollandia	49,7	48,3	44,9
27. Luxemburg	46,9	44,3	36,9

Forrás: Europe in figures. Eurostat Yearbook, 2011, 54. o.

Mivel a háztartások fogyasztása volt a válság kitörése előtt a görög gazdaság egyik fő hajtóereje, a megszorító intézkedések a fogyasztások drasztikus csökkentésével felerősítették a gazdaság teljesítményének visszaesését, a gazdasági recesszió elmélyülését. Ennek következtében a görög vállalkozások jelentősen csökkentették az alkalmazottaik bérét, a magánszektorban dolgozók bére 10 és 20 százalék között csökkent, míg a közszférában dolgozók bére mintegy 20-30 százalékkal, és hasonló mértékben csökkentek a nyugdíjasok havi járandóságai is.

A megszorító intézkedések következtében a görög adók is jelentősen növekedtek 2010-től, és a görögök egyre kevesebbet költöttek. Ennek hatására a kiskereskedelmi forgalom mintegy 12%-kal csökkent, és mintegy 65 ezer boltot kellett bezárni. A bérek csökkenésének közvetett hatásaként jelentősen csökkentek a görög társadalombiztosítás bevételei. A görög Munkaügyi Intézet számításai szerint a bérek egyszázalékos csökkenése a legnagyobb görög társadalombiztosítási alap, az IKA esetében mintegy 115 millió euró veszteséget jelentett.²⁹ A növekvő munkanélküliség és a vállalkozások ugrásszerű megszűnésének hatására egyre többen kerültek pénzügyileg kilátástalan helyzetbe. A *New York Times* 2010. májusi tudósítása szerint Athénban mintegy 25 százalékkal nőtt meg a hajléktalanok száma. Athén legnagyobb hajléktalanokat ellátó helyén mintegy 3500 ember kap élelmet és ruhákat, a válság hatására jelentősen megnőtt azoknak a száma, akik valamilyen ellátásért naponta felkeresik a menhelyet.

A menhelyet felkeresők életkora korábban 60 év volt átlagosan, amely mára 47 évre csökkent le a válság hatására a munkahelyüket vagy vállalkozásukat elvesztők számának ugrásszerű növekedésével.³⁰ A megszorító intézkedések ugyanakkor a szociális ellátások kiadásait is jelentősen csökkentették, az új igények számának megtöbbszöröződése ellenére. Az egyik legnagyobb felháborodást ezen a téren az a kormányzati intézkedés váltotta ki, amely a mozgáskorlátozottak számára kerekesszék és művégtag vásárlására fordítható támogatások keretét a felére csökkentette.

2. táblázat: A görög gazdaság és társadalom néhány fő jellemzőjének alakulása 2002 és 2012 között

	2002	2003	2004	2005	2006
Adósságállomány (milliárd euró)	159,2	168	183,2	195,4	224,2
Adósságállomány (a GDP százalékában)	101,7	97,4	98,6	100	106,1
A GDP növekedési rátája (%)	3,4	5,9	4,4	2,3	5,5
A költségvetési hiány (a GDP százalékában)	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7
Fizetésimérleg-hiány (a GDP százalékában)	-7,1	-6,8	-6,3	-6,7	-8,3
Export/import arány (%)	99,0	96,6	96,6	93,1	92,5
Az ipari termelés növekedési rátája (%)	0,2	0,5	0,7	-1,6	0,8
Az építőipari termelés növekedési rátája (%)	39,1	-5,7	-15,9	-38,7	3,6
CDS-kockázat (5 éves bps)	-	-	-	-	-
Összes foglalkoztatott (ezer fő, 15–64 évesek)	4101,9	4194,0	4251,0	4286,7	4365,3
Összes munkanélküli (100 ezer fő)	461,4	440,7	491,7	476,1	433,4
Munkanélküliségi ráta (%)	10,1	9,5	10,4	10,0	9,0
Fiatal munkanélküliek aránya (%, 15–24 évesek)	26,1	25,7	26,5	26,0	25,2

	2007	2008	2009	2010	2011
Adósságállomány (milliárd euró)	239,3	263,3	299,7	329,5	355,6
Adósságállomány (a GDP százalékában)	107,4	113	129,4	145	165,3
A GDP növekedési rátája (%)	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1
A költségvetési hiány (a GDP százalékában)	-6,5	-9,8	-15,6	-10,3	-9,1
Fizetésimérleg-hiány (a GDP százalékában)	-11,2	-13,6	-13,6	-12,1	-10,4
Export/import arány (%)	93,5	90,7	90,2	89,2	88,8
Az ipari termelés növekedési rátája (%)	2,3	-4,2	-9,2	-6,6	-8,1
Az építőipari termelés növekedési rátája (%)	14,3	7,7	-17,5	-29,2	-28,7
CDS-kockázat (5 éves bps)	-	-	215,9	1026,5	8453,3
Összes foglalkoztatott (ezer fő, 15–64 évesek)	4423,5	4473,7	4423,2	4306,5	4016,6
Összes munkanélküli (100 ezer fő)	405,9	377,2	470,4	627,6	874,9
Munkanélküliségi ráta (%)	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9
Fiatal munkanélküliek aránya (%, 15–24 évesek)	22,9	22,1	25,8	32,9	44,4

Forrás: Saját szerkesztés az Eurostat database, valamint a CMA Global Sovereign Credit Risk Reportjainak adatai alapján.

Folyamatosan megnőtt a hónapról hónapra nehéz pénzügyi helyzetben lévő háztartások száma, és felgyorsult az elszegényedés is Görögországban.³¹ Több egymástól függetlenül folyó kutatás is arra hívja fel a világ figyelmét, hogy a gazdasági válság hatására egyre több európai átlagember, különösen sok kisvállalkozó és munkanélküli menekül öngyilkosságba.³²

Görögországban 2007 és 2009 között az öngyilkossági ráták 17 százalékkal, míg Írországban 13 százalékkal emelkedtek meg. David Stuckler, a cambridge-i egyetem szociológiai professzora tapasztalatai szerint az öngyilkossághoz vezető utat az hozza létre egy egyébként életerős ember lelkében, hogy megfogható közelségben eltűnik minden kapaszkodó. Sehol sincs valamiféle utolsó menedék, amely biztos fedezékül szolgálhatna a maga és családja számára, amíg a válság el nem múlik. De az egyre romló életkörülmények hatása az EU-szepticismus növekedésében egyre inkább tetten érhető.³³

A pénzügyi válság a centrumból, a legfőbb centrumországból, az Egyesült Államokból indult el, de végül a perifériákon lévő országok, így például Görögország szenvedték meg leginkább. A centrumországok, eddig úgy tűnik, sikeresen tolták a tőlük indult pénzügyi, gazdasági válság súlyosabb következményeit a periféria országaira, de nem kell különösebb jóstehetség ahhoz, hogy belássuk, hosszú távon ez a politika vissza fog ütni, és egyre nagyobb feszültséget fog okozni a centrum- és perifériaországok között, és ma már egyre inkább mind a centrum-, mind a perifériaországokon belül is. A válságon busásan meggazdagodott elitek és a teljesen elnyomorodott tömegek között. Ezt a folyamatot eklatánsan támasztják alá például azok az egyre nagyobb tömegeket megmozgató utcai demonstrációk, amelyek manapság rendszeressé váltak Európa, különösen Görögország utcáin. Ma már nemcsak Magyarországon követelnek valódi rendszerváltást az emberek, hanem az egész világon, de elsősorban is Európában. Az adósságválság és az azt kísérő megszorítások következményeként a különféle tiltakozások, a sztrájkok, tüntetések általánossá váltak az Európai Unió leginkább érintett országaiban. Kezdetben a balti államokban és Izlandon, majd 2010-től Görögországban, Franciaországban, az Egyesült Királyságban és Észak-Írországban, míg 2011-től Portugáliában, Olaszországban és Spanyolországban váltak leginkább jellemzővé ezek a megmozdulások. Ma már egyre inkább attól tartanak egyes dél-európai hatóságok, hogy a pénz-

ügyi, gazdasági, társadalmi válság miatt az emberekben felgyülemelő indulatok és harag erőszakos cselekményekben fog testet ölteni. Görögországban a megszorításellenes tüntetéseket kezdettől fogva anarchista szélsőségesek akciói kísérték.

3. táblázat: Jelentősebb megszorító intézkedések elleni tüntetések Görögországban a gazdasági válság kitörése óta

<i>Időpont</i>	<i>Részvevők, főbb követelések</i>
2013. január	2013. január 30-án görög munkások törtek be a görög munkaügyi miniszter irodájába. A rendőrség 30 tiltakozót tartóztatott le az incidens során.
2013. január	2013. január 27-én több szakszervezet aktivistái tüntettek a földalattiban dolgozó társaikkal szolidaritást vállalva.
2013. január	2013. január 22-én az állami irányítású elektromos művek székháza előtt tüntettek, mivel a vállalat 15 százalékos áremelést jelentett be 2013-ra.
2012. december	2012. december 20-án görög nyugdíjasok demonstráltak a görög Pénzügyminisztérium előtt, a kormánynak a nyugdíjak újabb megkurtítására vonatkozó tervei ellen.
2012. december	2012. december 18-án az állami irányítású Hellenic Post Bank alkalmazottai tüntettek a bank eladása és az alkalmazottak számának drasztikus csökkentése ellen.
2012. október	2012. október 17-én az orvosok, az ügyvédek és az újságírók vonultak az utcára az újabb megszorítások hatására.
2012. október	2012. október 10-én 40 ezer, kezdetben békés Merkel-ellenes tüntető vált agresszívvé, mikor maszkos fiatalok támadtak a rendőrségi barikádokra.
2012. szeptember	2012. szeptember 8-án a rendőrök és a tűzoltók vonultak az utcára a megszorító intézkedések ellen.
2012. április	2012. április 5-én egy nyugdíjas, Dimitris Christoulas öngyilkossága nyomán törtek ki tiltakozások, aki a kukákban való guberálás helyett inkább öngyilkosságba menekült.
2012. február	2012. február 12-én több 100 ezer ember tüntetett a görög parlament épülete előtt a Lukasz Papademosz „EU/IMF/ECB-gondnok” kormánya által hozott megszorító intézkedések ellen.
2011. december	2011. december 6-án ismét több ezer felvonuló emlékezett meg Alexandrosz Grigoropoulosz három éve bekövetkezett haláláról.

<i>Időpont</i>	<i>Részvevők, főbb követelések</i>
2011. november	2011. november 17-én több mint 50 ezer ember vonult végig Athén utcáin, a folyamatos tiltakozások részeként, amely a Papandreou-kormány lemondásához vezetett.
2011. október	2011 októberében, a gazdasági válság kezdete óta Görögországban tapasztalható legnagyobb tiltakozási hullám következtében, valóságos csataterré váltak Athén utcái a tiltakozók és a rendőrség összecsapásai nyomán. Október 5-én általános sztrájkkal indultak a tiltakozások, melyet a rendőrség és a fiatalok szabályos utcai harcai tettek örökre emlékezetessé. A rendőrség 10 fiatalt letartóztatott. Október 19-től újabb tiltakozások és sztrájkok szerveződtek, amelyeket a tengerészek sztrájkja vezetett be 17-én, a szigetek közötti közlekedés leállítására miatt. Ezt a vámtisztviselők és az olajfinomítók munkásainak 24 órás munkabeszüntetése követte. Ennek másnapján a görög kommunista párt tagjai, akik egy társuk halála miatt tiltakoztak, és az anarchisták megpróbálták betörni a parlament épületébe.
2011. június	2011. június 28-án azok a görög szakszervezetek, amelyek meghatározó befolyással bírnak az ország közalkalmazottai, elsősorban az egészségügyi, közlekedési, oktatási alkalmazottai és kormányzati alkalmazottai körében, 48 órás sztrájkot hirdettek meg a görög kormányzat által meghirdetett legújabb megszorító intézkedések ellen. A demonstrálók több görög városban összecsaptak a rendőrökkel. A jelentések szerint 99 ember került kórházba, és 270 embert tartóztattak le.
2011. május	2011. május 25-én mintegy 30 ezer felháborodott ember tüntetett a görög parlament előtt a gazdasági válság ellen. Hasonló tüntetések zajlottak le Thesszalonikiben, Pátraszban és Iráklóban.
2011. február	2011. február 23-án szemtanúk szerint mintegy 100 ezer munkás, nyugdíjas és diák tüntetett a görög Parlament előtt az újabb megszorító intézkedések ellen. Ez volt a legnagyobb tüntetés a 2008. december 6-i felkelés óta. A rendőrök könnygázzal és füstbombákkal igyekeztek szétosztatni a tömeget, és összecsaptak a tüntetőkkel. Ennek során 15 rendőr és 10 civil sérült meg, egy újságíró égési sérülést szenvedett. A görög rendőrség 26 tiltakozót állított elő. ³⁴

<i>Időpont</i>	<i>Részvevők, főbb követelések</i>
2010. december	2010. december 10-én általános sztrájk tört ki a görög kormány és az IMF/EU/ECB által javasolt megszorító intézkedések ellen. 2010. december 6-án ismét több ezer demonstráló emlékezett meg a 2008. decemberi felkelés második évfordulójáról Görögország-szerte.
2010. május	2010. május 5–6-án több százezer ember, egyes becslések szerint mintegy 500 ezer vonult végig Athén utcáin. A demonstrálók egy nagyobb csoportja megostromolta a görög parlament épületét a Syntagma téren, ahol összetűzésbe kerültek a rendőrséggel. A tüntetők felgyújtották a Stadiou utcában lévő bankfiókokat, amelynek következményeként három banki alkalmazott meghalt.
2009. december	2009. december 6-án több ezer ember vonult végig Görögország nagyobb városainak utcáin a 2008. december 6-i felvonulásra emlékezve. Közel ezer embert állítottak elő, és tartóztatnak le a demonstráció kezdete előtt és alatt.
2008. december	2008. december 6-án több héten át tartó zavargások törtek ki Görögország-szerte, amikor egy megszorító intézkedések elleni demonstráció során két rendőr megölt egy 15 éves diákot, Alexandrosz Grigoropoulosz Athén központi Exarcheia negyedében. A gyilkosság után hatalmas tömegdemonstrációkra és zavargásokra került sor Thesszalonikiben és más görög városokban is. ³⁵ Szolidaritási tiltakozó megmozdulásokat tartottak a világ 70 nagyvárosában, többek között Londonban, Párizsban, Brüsszelben, Rómában, Dublinban, Berlinben, Frankfurtban, Madridban, Barcelonában, Amszterdamban, Hágában, Koppenhágában, Bordeaux-ban, Kölnben, Sevilleben, Nicosiában. ³⁶

Forrás: Saját szerkesztés a forrásként szolgáló könyv és újságcikkek, valamint az Euronews és a Wikipédia görög tiltakozásokról hírt adó honlapjainak adatai alapján.³⁷

NÉHÁNY KÖVETKEZTETÉS

A megszorító intézkedések hívei szerint a kormányzati kiadások jelentős csökkentése elsősorban azzal feje ki pozitív hatását, hogy megváltoztatja a jövőbeni várakozásokat a kormányzati kiadások és az adók alakulását illetően, és ennek következtében ösztönözni fogja a magánszektor fogyasztását és végső soron a gazdaság bővülését.³⁸ Görögországban ezzel

szemben a megszorító intézkedések végzetesen felgyorsították a gazdaság zsugorodását, különösen azért, mert korábban a gazdasági növekedés egyik fő motorja a háztartási fogyasztás volt. A GDP csökkenése hatására a hitelminősítők a GDP-arányos adósságállomány növekedése miatt leértékelték az ország hitelbesorolását, aminek a hatására jelentősen megnőttek az adósságfinanszírozás költségei. Ráadásul a leértékelések miatt kitört pánik hatására a görögök kivették pénzüket a bankokból, és ennek következtében mintegy 40 milliárd euróval csökkent a pénzügyi tartalékok mértéke Görögországban. Az adósságállomány ugrásszerűen megnőtt költségeit újabb megszorító intézkedésekkel kívánták orvosolni, aminek következményeként azonban tovább csökkent a gazdasági növekedés, és egyre inkább felgyorsult a görög gazdaság és társadalom összeomlása. Ma már nincs olyan szakértő, aki bármilyen kiutat látna ebből a helyzetből, sőt egyre többen vélik úgy, hogy Görögország és az eurózóna többi országa is jobban járt volna, ha egész egyszerűen hagyják csődbe menni, vagy inkább gazdaságélénkítésre használják fel azokat a forrásokat, amelyeket eddig a görög csőd elkerülésére, elsősorban a görög gazdaságot felelőtlenül finanszírozó külföldi bankok és pénzügyi befektetők megmentésére folyósítottak. Mindenesetre egyvalami egyértelművé vált: az EU/IMF/ECB trojka válságkezelési intézkedései nem megoldották, hanem elmélyítették a válságot, kudarcot vallottak.

Paul Krugman Nobel-díjas közgazdász szerint egy ország gazdasága egyáltalán nem úgy működik, mint egy otthoni háztartás. A gazdaságban ugyanis egy ember kiadásai a másoknak jövedelmet jelentenek. Amennyiben valaki korlátozza a kiadásait, akkor a gazdaság könnyen a takarékoság csapdájába eshet, aminek következményeként a recesszió elmélyülhet, és a GDP tovább csökkenhet.³⁹

A megszorító programok ellentmondásos, kontraproduktív jellegére már több IMF-szakértő is rámutatott korábban, értékelve az IMF-programok eredményességét. Legutóbb Olivier Blanchard és Daniel Leigh tanulmánya állapította meg azt, hogy a fiskális intézkedések hatásai a gazdasági növekedésre nézve jóval kedvezőtlenebbek voltak, mint azt a szakértők eleve feltételezték. Vagyis a megszorító intézkedések jelentős gazdasági visszaesést és munkanélküliség-növekedést eredményeztek az elemzők várakozásai ellenére.⁴⁰

Az elmúlt évek milliókat tettek munkanélkülivé, a keletkezett adósságteher pedig évtizedekig nehezedik majd a tagállamok vállára. A válság

következtében a társadalmi kohézió megrekedt, ennek következtében naponta kíméletlenül szembesülünk az európai társadalom előtt álló kihívásokkal. Időközben azonban a világgazdaság tovább haladt előre. Egész Európa jövőjét az fogja meghatározni, hogy most hogyan reagálunk a történésekre. A válság egyre több embernek nyitotta fel a szemét: felismertük, hogy ha a szokásos, megszokott módon működünk tovább, akkor fokozatos hanyatlás vár ránk, és az új világrendben másodrendű tényezővé válunk. Európa számára eljött az igazság pillanata, elérkezett az idő, hogy merészen és határozottan, és mindenekelőtt a tagállamok állampolgárainak érdekeit szem előtt tartva lépjen fel. Ezért egyre többen azonosulnak azzal a nézettel, hogy az állami és a lakossági eladósodás terheit a kirobbant pénzügyi és gazdasági válság fő felelőseire, a transznacionális bankokra kell hárítani, mégpedig globális adó formájában. A közgazdasági tudományos fórumoknak, akadémiai szintű vitáknak évtizedek óta központi jelentőségű témája volt az elmúlt évtizedek során gigantikus méretűre növekvő vállalatbirodalmak megadóztatásának kérdése. A közteherviselésből egyre csekélyebb mértékben részesedő, privilégiumai révén az adózás alól világszerte sikerrel kibúvó pénzügyi szféra azonban mindeddig sikerrel meggátolta, hogy akár szakmai viták tárgyává váljon megadóztatásának kérdése. Ezért történelmi léptékű döntést hozott az Európai Unió gazdasági bizottsága, amikor 2012. április 25-én döntött arról, hogy támogatja a pénzügyi tranzakciós adó bevezetését az Európai Unióban. Ezzel Európa vezető politikusai is az úgynevezett unortodox gazdaságpolitika követőinek útjára léptek. Nagy reményekkel várjuk a folytatást annak érdekében, hogy Európa valóban megerősödve kerüljön ki a pénzügyi és gazdasági válságból.

Európának ugyanis vissza kell térnie a helyes kerékvágásba, ahonnan évtizedekkel ezelőtt letért. A tagállamok állampolgárai érdekeinek érvényesítése mindenféle jól hangzó globális célnál előbbre való. Nem az Európai Egyesült Államokat kell megvalósítanunk, és nem elég kizárólag a banki veszteségek kezelésére, a pénzpiacok egészségének helyreállítására, fiskális célokra, az euróövezet erős politikai koordinációjára, a válságból való sikeres kilábalásra összpontosítanunk. Ennél sokkal meszebbre kell tekintenünk, egy olyan Európai Közösséget kell tudnunk felépíteni, ahol minden európai állampolgár sokkal boldogabbnak és elégedettebbnek érezheti majd magát, mint manapság, sőt mint annak előtte bármikor.

JEGYZETEK

- ¹ European sovereign debt crisis – Wikipedia, the free encyclopedia. http://en.wikipedia.org/wiki/European_sovereign_debt_crisis
- ² *The Production Index in Industry recorded a decline of 8.0% in March 2011 compared with March 2010.* Hellenic Republic Hellenic Statistical Authority, Piraeus, 10 May 2011. www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0503/PressReleases/A0503_DKT21_DT_MM_03_2011_01_P_EN.pdf
- ³ Downward trend for the garment industry of the Greece. Textile Industry News, 8 April 2011. www.thetextileicon.com/blog/2011/07/garment-industry-of-greece-in-yawning-catastrophe/
- ⁴ Hellenic Republic Hellenic Statistical Authority, Piraeus, Evolution of the Production Index in Construction (1st Quarter 2000–1st Quarter 2011). www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/PAGE-themes?p_param=A1399&r_param=DKT66&y_param=2010_04&mytabs=0
- ⁵ *Unemployment rate at 15.8% in April 2011.* Hellenic Republic Hellenic Statistical Authority, Piraeus, 19 July 2011. www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0101/PressReleases/A0101_SJO02_DT_MM_04_2011_01_F_EN.pdf
- ⁶ Forrás: Greece Government Bond 10 Year Yield. Trading Economics, 1 August 2011. www.tradingeconomics.com/greece/government-bond-yield
- ⁷ Gabi Thesing–Flavia Krause-Jackson: *Greece Faces ‘Unprecedented’ Cuts as \$159B Rescue Nears.* Bloomberg, May 3 2010. www.bloomberg.com/news/2010-05-02/greece-faces-unprecedented-cuts-as-159b-rescue-nears.html
- ⁸ *Πόγωμα μισθών και περικοπές επιδομάτων ανακοίνωσε η κυβέρνηση* (A kormányzat által bejelentett kiadáscsökkentések, valamint bérfizetés-befagyasztások). Enet.gr., 9 February 2010. www.enet.gr/?i=news.el.article&id=130472 (Letöltés: 2012. augusztus 29.)
- ⁹ Ingrid Melander: *Greek parliament passes austerity bill.* Reuters, 5 March 2010. www.reuters.com/article/2010/03/05/greece-vote-idUSATH00527020100305?type=usDollarRpt (Letöltés: 2012. augusztus 29.); *Αζέχαστη (!) και δυσόϊωνη η 3η Μαρτίου* (A felejtethetlen és baljós március harmadika). Enet.gr., 4 March 2010. www.enet.gr/?i=issue.el.home&date=04/03/2010&id=137789 (Letöltés: 2012. augusztus 29.)
- ¹⁰ *Greek minister says IMF debt talks are ‘going well’.* BBC News, 25 April 2010. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8642941.stm> (Letöltés: 2012. augusztus 30.)
- ¹¹ *Three Reported Killed in Greek Protests.* The New York Times, 5 May 2010. www.nytimes.com/2010/05/06/world/europe/06greece.html?_r=1&src=me (Letöltés: 2012. augusztus 30.)

- ¹² Greek government-debt crisis – Wikipedia, the free encyclopedia. http://en.wikipedia.org/wiki/Greek_government-debt_crisis#cite_note-174 (Letöltés: 2012. szeptember 2.)
- ¹³ Harry Papachristou: *Factbox: Greece's revised austerity plan*. Reuters.com, June 24, 2011. <http://uk.reuters.com/article/2011/06/24/us-greece-austerity-idUKTRE75N29420110624> (Letöltés: 2013. február 4.)
- ¹⁴ Harry Papachristou: *Factbox: Greek austerity and reform measures*. Reuters.com, Feb 19, 2012. www.reuters.com/article/2012/02/19/us-greece-austerity-idUSTRE81I05T20120219 (Letöltés: 2013. február 4.)
- ¹⁵ *Clashes in Greece ahead of key austerity vote*. BBC News Europe, 7 November 2012. www.bbc.co.uk/news/business-20221111 (Letöltés: 2013. február 4.)
- ¹⁶ Jason Manolopoulos: *Greece's 'Odious' Debt. The Looting of the Hellenic Republic by the Euro, the Political Elite and the Investment Community*. Anthem Press, London, New York, 2011, 1. o.
- ¹⁷ Az argentin pénzügyi válság okairól, főbb jellemzőiről lásd részletesebben Novoszáth Péter: *Az argentin pénzügyi válság anatómiája*. Polgári Szemle, 2007. április. www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=181&paging=1
- ¹⁸ Manolopoulos, i. m. 3. o.
- ¹⁹ Mark Weisbrot: *Central Bank Independence: From Whom?* The Guardian Unlimited on February 15, 2010. www.huffingtonpost.com/mark-weisbrot/central-bank-independence_b_466348.html
- ²⁰ J. E. Stiglitz: *Public Policies and Macroeconomic Strategies of the New Emerging Giants*. Conference on Strategies for Emerging Markets, Caracas, Venezuela, October 2007, 50. o.
- ²¹ Uo. 39. o.
- ²² Central Bank – Wikipedia. http://en.wikipedia.org/wiki/Central_bank
- ²³ Például Alberto Alesina: *Politics and Business Cycles in Industrial Democracies*. Economic Policy, Vol. 8, Spring 1989, 58–98. o.; vagy Vittorio Grilli–Donato Masciandaro–Guido Tabellini: *Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries*. Economic Policy, Vol. 13 (October 1991), 341–392. o.
- ²⁴ Alberto Alesina–Lawrence H. Summers: *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance. Some Comparative Evidence*. Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 25, No. 2., May 1993, 151–162. o. <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-879%28199305%2925%3A2%3C151%3ACBIAMP%3E2.0.CO%3B2-T>
- ²⁵ Kiderült, mi tüzelte fel a spekulánsokat. Hír Tv, 2012. június 15. <http://m.mno.hu/hirtvkulfold/kiderult-mi-tuzelte-fo-l-a-spekulansokat-video-1084060> (Letöltés: 2012. augusztus 30.)
- ²⁶ Nick Malkoutzis: *Greece – a Year in Crisis*. Examining the Social and Political Impact

of an Unprecedented Austerity Programme, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, June 2011.

²⁷ Uo. 2. o.

²⁸ *Europe in figures*. Eurostat yearbook 2011, 54. o.

²⁹ Malkoutzis, i. m. 3. o.

³⁰ Thomas Landon Jr.: *Money Troubles Take Personal Toll in Greece*. The New York Times, May 15, 2011. www.nytimes.com/2011/05/16/business/global/16drachma.html?pagewanted=all&_r=0 (Letöltés: 2012. október 22.)

³¹ Flash Eurobarometer 338. Monitoring the social impact of the crisis: public perceptions in the European Union (wave 6). European Commission, April 2012, 9–43. o. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (Letöltés: 2012. május 13.)

³² Derek Gatopulos: *Psychiatric Group warns of surge in Greek suicides*. MSNBC.com, 2010. www.msnbc.msn.com/id/38695457/ns/world_news-europe/t/psychiatric-group-warns-surge-greek-suicides/#.T7PNI82z4V8 (Letöltés: 2012. április 27.); Kate Kelland: *Financial crisis boosts European suicide rates, especially in Greece, Ireland*. Reuters.com, FaithWorld, July 8, 2011. <http://blogs.reuters.com/faithworld/2011/07/08/financial-crisis-boosts-european-suicide-rates-especially-in-greece-ireland/> (Letöltés: 2012. április 27.)

³³ Special Eurobarometer 379. Future of Europe. European Commission, April 2012, 9. o. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (Letöltés: 2012. május 13.)

³⁴ *Thousands march as Greece protests turn violent*. ABC News (Australian Broadcasting Corporation), Feb 24, 2011. www.abc.net.au/news/2011-02-24/thousands-march-as-greece-protests-turn-violent/1955586 (Letöltés: 2012. október 20.)

³⁵ Dina Kyriakidou–Daniel Flynn: *UPDATE 1-Greek PM vows to fight corruption after 11-day protest*. Reuters.com, Dec 16, 2008. www.reuters.com/article/2008/12/16/greece-unrest-idUSLGI1802720081216 (Letöltés: 2012. október 20.)

³⁶ James Thompson: *Student Protests in Greece Continue*. WessexScene.co.uk., 23 January 2009. <http://wscene.dev.susu.org/news/3030?print> (Letöltés: 2012. október 20.)

³⁷ *Revolt and Crisis in Greece*. Eds.: Dimitris Dalakoglou, Antonis Vradis, AK Press, Occupied London, 2011.; 2008 Greek riots – Wikipedia, the free encyclopedia. http://en.wikipedia.org/wiki/2008_Greek_riots (Letöltés: 2011. július 29.); 2010–2011 Greek protests – Wikipedia, the free encyclopedia. http://en.wikipedia.org/wiki/2010-2011_Greek_protests (Letöltés: 2011. július 29.); *Protests in Greece*. euronews.com. www.euronews.com/tag/protests-in-greece/ (Letöltés: 2012. október 20.)

³⁸ Austerity – Wikipedia, the free encyclopedia. <http://en.wikipedia.org/wiki/Austerity> (Letöltés: 2012. október 22.)

- ³⁹ Paul Krugman: *The Austerity Agenda*. The New York Times, May 31, 2012. www.nytimes.com/2012/06/01/opinion/krugman-the-austerity-agenda.html?_r=0 (Letöltés: 2013. február 6.)
- ⁴⁰ Olivier Blanchard–Daniel Leigh: *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*. International Monetary Fund, Working Paper, January 2013.

Járosi Márton

Az állam felelősségvállalása az energia- közszolgáltatásokért

State Responsibility for Public Energy Supply Services



Összefoglalás

A múlt évben írt tanulmányunkban a globalizálódó energetikai világfolyamatokba illesztve került elemzésre a rendszerváltozás utáni Magyarország energiapolitikája. Ebben a cikkben az elmúlt másfél év hazai eredményeit és a továbblépés lehetőségeit európai uniós és nagypolitikai kitekintésben – az első Fidesz-kormány tevékenységére is visszatekintve – elemezzük.

Summary

Last year the author analysed Hungary's energy policy after the change of regime in the context of the global processes of integration. In this article an analysis is given of the achievements of the past one and the half years and the opportunities of progress with an outlook to the European Union and global politics, including a reflection on the activities of the first Fidesz government. Járosi is a supporter of the new Hungarian “nation oriented” energy policy and gives some recommendations too.

DR. JÁROSI MÁRTON elnök, Energiapolitika 2000 Társulat (info@enpol2000.hu).

A folyóirat 2012. évi, 8. évfolyam 1–2. számában *A nemzeti energiapolitika eredményei és esélyei* címmel írt tanulmányunkban a globalizálódó energetikai világfolyamatokba illesztve elemzésre került az Európai Unió, majd a rendszerváltozás utáni Magyarország energiapolitikája. A kézirat leadásának idején, 2011 végén már kibontakozni látszott a második Fidesz-kormány gazdaság-, társadalom- és energiapolitikája. Ez utóbbit a cikkben a *helyreállítás energiapolitikájának* neveztük, amelynek kezdeti eredményei mellett az esélyeit latolgattuk.

Az ismertett és a társulatunk által is javasolt¹ nemzeti érdekű, fogyasztóbarát energiapolitika elmúlt évi eredményei dühödt támadásokat váltottak ki a globalizáció hazai támogatóiból, a „szociálliberális” ellenzékéből. Különösen a rezsicsökkentés és az azt megalapozó állami szerepvállalás erősítése került a támadások célkeresztjébe; a fő „vád” a „megalapozatlan rögtönzésben” foglalható össze. Ezért most az elmúlt másfél év eredményeit és a továbblépés lehetőségeit európai uniós és nagypolitikai kitekintésben – az első Fidesz-kormány tevékenységére is visszatekintve – elemezzük.

A FIDESZ (ENERGIA) POLITIKAI STRATÉGIÁJA, ÉS ANNAK MEGÚJULÁSA

A rezsicsökkentéssel és a közszolgáltatások eszközeinek visszaszerzésére irányuló kormányzati politikával összefüggésben a szociálliberális ellenzék az átgondolatlan rögtönzés hamis vádját terjeszti. Érdeemes ezért áttekinteni a kormány gazdaság- és társadalompolitikájának alapjait. Témánknak megfelelően elsősorban az energiapolitikáról esik szó.

Magyarország a külföldi működő tőke beengedésével, a privatizáció alkalmazott formájával, a szocialista ipar gyors leépítésével, majd az EU-hoz való kritika nélküli csatlakozással félgymarmati, kiszolgáltatott helyzetbe került. Reálbércsökkenés, a közszolgáltatások leépülése, romló életminőség, munkanélküliség, eladósodás és az állam meggyengülése következtében csőd közeli állapot alakult ki. 2010-re már társadalmi méretekben is nyilvánvalóvá vált, hogy a rendszerváltáskor választott út zsákutca. Módosításához – sok más mellett – az állam gazdaságpolitikai mozgásterének növelése vált szükségessé. Ennek egyik fontos eleme az elhibázott privatizáció korrigálása; fontos stratégiai cél lett a nemzetgaz-

dasági szempontból kiemelkedő iparágak, így az energetika magánosításának visszafordítása, ehhez a hazai finanszírozás feltételeinek megteremtése. Egyúttal az ezen a területen kialakult „energiaszegénység” mérséklése.

A Fidesz energiapolitikájának alapjai nem mai keletűek; könyvemben² részletesen ismertettem a Fidesz 1998-as energiapolitikáját, amelynek társulatunk tagjai is kidolgozói voltak. Ebből idézek.

„Nemzeti konszenzuson alapuló energiapolitika, állami szerepvállalással:

»A magyar gazdaság átmeneti viszonyai között fokozottan szükség van az állam szerepvállalására.«

»Az átalakulás terheit nem lehet kizárólag a lakosságra hárítani. Csak nemzeti konszenzuson alapuló átgondolt energiapolitika szolgálhatja az ország lakosságának érdekeit.«³

»Az állam a fogyasztó és a közjó érdekében vállal szerepet az energetikai folyamatok szabályozásában és ellenőrzésében.«⁴

»Az uniós csatlakozási tárgyalások célja ma már az, hogy gazdasági érdekeink érvényesítése kerüljön középpontba.«⁵

A kormány »kidolgozza a hazai érdekeknek és az európai uniós csatlakozásnak legjobban megfelelő modellt a villamosenergia- és földgázellátásban«.

»A kormány felülvizsgálja az energetika intézményrendszerét. Lépéseket tesz a Magyar Energia Hivatal ellenőrzési függetlenségének növelésére, szervezetének megerősítésére. A Gazdasági Minisztériumban hatékony szervezetet hoz létre, az energiapolitika formálására.«⁶

A privatizáció leállítása, nemzeti villamos társaság létrehozása:

»Leállítjuk az energiaszektor privatizációját, annak érdekében, hogy a stratégiai energetikai cégek nemzeti tulajdonban maradhassanak: az MVM, a Paksi Atomerőmű és az OVIT. Nemzeti Villamos Társaságot hozunk létre.«⁷

A közüzemi díjak emelésének korlátozása, a fogyasztók kiszolgáltatottságának felszámolása:

»A rossz privatizációs döntések árát az indokolatlanul magas energiaárak formájában a polgárokkal fizettetik meg. Fel kell számolnunk a fogyasztók kiszolgáltatottságát.«⁸

»A közüzemi díjak emelkedésének korlátozása érdekében szigorú árképzési szabályokat dolgozunk ki és kérünk számon a szolgáltatókon. Elin-

dítjuk az energiaszektorban az árképzés és árszabályozás felülvizsgálatát.«⁹

»A villamosenergia-szolgáltatást közszolgáltatásnak tekintjük, amelyre minden magyar állampolgár jogosult.«¹⁰

Sajnos az első Fidesz-kormány ezeket az ígéreteket nem valósította meg, folytatódott és kiteljesedett a neoliberális energiapolitika; ezt a

...az állami, közösségi tulajdonosi jelenlét legalább részleges helyreállítása megkerülhetetlen.

fent említett könyv részletesen elemzi.¹¹ Miközben alapvetően megváltozott a villamosenergia-ellátás jogi, szervezeti, technikai környezete, s általánossá vált a piaci működés, az ellenzékbe került Fidesz politikája fokozatosan nemzeti irányúvá vált. Az

energetikában a fordulópontot talán Orbán Viktornak az ún. *luxusprofit* elleni fellépése jelentette 2005 őszén. A második Fidesz-kormány (energia)politikája a 2010. évi kormányra kerülés óta egyértelműen nemzeti érdekűvé vált.

Most azonban sok szempontból eltérő és kedvezőtlenebb a helyzet, mint 1998-ban volt. A privatizáció és liberalizáció, valamint az ezt szentesítő uniós csatlakozás következtében az új tagállamok érdekérvényesítő képessége gyenge, nem hatékony. Az EU-bürokrácia működésével és terebélyesedésével az is világossá vált, hogy csupán szabályozási eszközökkel a fogyasztók védelme nem oldható meg. A piacgazdasági viszonyok tiszteletben tartása mellett az állami, közösségi tulajdonosi jelenlét legalább részleges helyreállítása megkerülhetetlen.

Sokkal nehezebb az elrontott helyzet javítása, a helyreállítás, mint az uniós csatlakozás ürügyén ránk kényszerített viszonyok akkori módosítása lett volna. Ez valóban szabadságharc, sajnos megint a túlerővel szemben. Világosan kell látni, hogy az energetika, bár jelentős terület, de csak az egyik küzdőtér a nemzeti érdekek helyreállításáért vívott harcban. Teljesen új gazdaságpolitikára van szükség!

Ezt támasztja alá az a kormány gazdaságpolitikájáról szóló, figyelemre méltó elemzés¹², amelyet a következőkben tartalmilag ismertetek. Eszerint a kormány a 2010-ben elnyert kétharmados felhatalmazását új rendszerváltás meghirdetésére használta. Az új cél 2010 májusától az lett, hogy az állam gazdaságpolitikai mozgásterét, intervenciók erejét, amennyire csak lehet, növelni kell. Ezt pedig elsősorban az adós-

sághelyzet és másodsorban a költségvetés rendezése segíti. Az adósság-rendezéshez három cél társult: a bruttó adósságállomány csökkentése, az adósságszerkezeten belül a devizaarány visszaszorítása, valamint a finanszírozó csoportok között a hazai megtakarítók szerepének erősítése. Ezt a három célt kell támogatnia a jövedelempolitikának is. Az alapelv: azoknak a társadalmi csoportoknak, amelyek megtakarításra képesek, javítani kell a jövedelmi helyzetén, így azok a hazai finanszírozás potenciális forrásává válhatnak. A progresszív személyi jövedelemadózás felszámolása segíti a megtakarításra képes csoportok jövedelmi helyzetét: 2012-ben majdnem 500 milliárd forint értékben nőtt a lakosság kezében lévő állampapír-állomány. Az államkötvény-vásárláson reálhozam érhető el, így a hazai megtakarítóknak nem éri meg az országból kivinni pluszjövedelmüket.

Ez a stratégia eddig alapvetően jól működött. Az adósságstratégiával szinte egyenrangú prioritásként kezelik a költségvetési egyensúly mielőbbi megteremtését. Ha kikerülünk a túlzottdeficit-eljárásból, akkor működésbe léphet az egész modell. Fentiekkel összhangban stratégiai cél lett a nemzetgazdasági szempontból fontos iparágak magánosításának visszafordítása, amely eredetileg az első Fidesz-kormány programjában is szerepelt.

A NEMZETI ENERGIAPOLITIKA ALAKÍTÁSÁT AZ EU KÖZPONTI ADMINISZTRÁCIÓ NEHEZÍTI

Az elmúlt 20 év során kétértelmű helyzet alakult ki az Európai Unióban, különösen az új belépő kelet-közép-európai országok szempontjából. Európa egészére kiterjedően biztosított a szabad mozgás, könnyített a munkavállalás és bizonyos szolgáltatások igénybevétele. Ugyanakkor a hibás gazdasági/pénzügyi döntések és politikai irányultság miatt egyrészt tartós gazdasági válság alakult ki, másrészt számos eddig háttérben maradó probléma vált nyilvánvalóvá. Ezek közül kiemelkedik: a folyamatosan romló cserearány a kevésbé fejlett tagországok kárára, súlyos társadalmi-kulturális válság, amely rámutat arra, hogy fejlődés helyett inkább a leépülés jellemző az Unióra, végül az európai vezető elit hitelességének romlása, tekintélyi válsága.

A helyzetet súlyosbítja az adminisztratív funkciókat ellátó brüsszeli bizottság folytonos törekvése, mely erőfölényes helyzeteket próbál kialakí-

tani, és bizonyos megoldásokat akar ráerőszakolni a tagállamokra. A birodalmi ambíciókkal rendelkező apparátus szakmai és demokráciadeficitje szembeűnő. A problémákra adott válaszok többségükben nem a valóság reális felmérésén alapulnak, hanem erősen ideologikus alapon meghatározott célok kitűzését jelentik. A megoldások végigviteléhez szükséges eszközöket az arra alkalmatlan központi adminisztráció súlyának növelésével és általában hatalomkoncentrációs törekvésekkel próbálja biztosítani.

A kormány mozgásterét az ellentmondásos uniós jogrendszer és az ennek alapján kialakuló gyakorlat az energetika tekintetében is korlátozza. Az uniós jogrend eltörölte a közösségi érdeket megjelenítő „közszolgáltatások” kategóriáját, az ún. „egyetemes szolgáltatás” tartalmában nem helyettesíti azt. Az uniós jog a piac kizárólagosságát favorizálja, ami végeredményben a nagy multinacionális cégeknek kedvez. A később belépők alig tudják érdekeiket megjeleníteni. Súlyosbítja a helyzetet, hogy az EU irányító apparátusa nem következetesen piacpárti. Politikai nyomásoknak engedve esetenként „felülírja” a piactgazdasági elveket is. Jó példa erre a megújuló energiatermelés elvtelen, szélsőséges támogatása, amelyet a következőkben részletesebben is elemzünk.

AKTUÁLIS GOND:

AZ UNIÓS VILLAMOSENERGIA-PIAC ÉS A MEGÚJULÓK

Bár az uniós energetikai célkitűzések között a szén-dioxid-kibocsátás 20 százalékos csökkentése és a megújulókrészarányának 20 százalékra növelése szakmailag nem megalapozott, azok teljesítése, majd túlteljesítése érdekében a villamosenergia-iparágban is igen erős a motiváció (a „karbonmentes ellátás” megvalósítása). Megjelent a túlzó igény az ún. megújuló energiaforrások bármi áron történő felhasználására a villamosenergia-termelésben, figyelmen kívül hagyva a szolgáltatási árakat, illetve a költségvetési terheket jelentősen befolyásoló gazdasági szempontokat. Ezzel párhuzamosan a korábban „mindenható piac” és annak szempontjai szinte szóba sem kerülnek.

A jelenleg meghatározóan fejlesztett és alkalmazott szél- és naperőműtechnológiák az alacsony felületegységre eső energiasűrűség (szél és napsugárzás) miatt igen nagy területet foglalnak el. Telepítésük gyakran a fogyasztói központoktól távol valósul meg. Az energiaforrás rendelkezésre állásának természetéből adódóan a beépített névleges kapa-

citás maximális kihasználhatósága éves szinten csupán 10–25% között van. Az ellátásbiztonság szempontjából ezek a berendezések gyakorlatilag értékelhetetlenek. Egy bizonyos határon túl beépítésük jelentős tartalékkapacitásokat igényel. *Mivel gazdaságosságuk meg sem közelíti a hagyományos energiaforrásokét, jelentős támogatásra szorulnak.* Ez vonatkozik az egyszerű beruházásokra, továbbá folyamatosan az üzemeltetésre és a piacra lépésre. Ez utóbbiak a termelt energia feltétel nélküli kötelező átvételében nyilvánulnak meg.

A fogyasztási igények telítettsége és az utóbbi évtizedben elhatalmasodó gazdasági válság, valamint az egyre hatékonyabb energiatakarékoság miatt számottevő villamosenergiaigény-növekedés nem valósult meg, illetőleg a jövőben sem várható. A támogatások miatt a piaci hatásoknak ki nem tett megújuló energiák tehát szűkítik a villamosenergia-piacot, esnek a nagykereskedelmi árak (miközben persze a végfogyasztói árakat a megújuló támogatása növeli!), számos berendezés relatíve gazdaságtalanná válik. *Mivel a piaci szereplők közül senkinek sincs ellátási kötelezettsége, ez arra ösztönzi a termelőket, hogy „gazdaságtalanná” való termelőegységeiket kivonják a piacról.* Ez helyenként a szükséges szint alá csökkenti a rendelkezésre álló kapacitást.

A megújuló terjedésével ugyanakkor növekszik az igény azok spon-tán visszaterhelődése esetén a kapacitáspótlásra, illetőleg a szabályozási funkciók ellátására. Ezzel az ellátásbiztonság csökken: részben a rendszerben meglévő tartalékok lesznek kisebbek, részben a szabályozási kapacitás szűkül. A nagykereskedelmi árak csökkenése, illetőleg tartósan alacsony szintje a szükségessé váló új termelőegységekbe történő befektetési hajlandóságot is mérsékli, hiszen növekednek a megtérülés kockázatai, emelkednek a szükséges hitel költségei.

A megújuló forrásokat használó erőműveket kiegészítő, illetőleg helyettesítő hagyományos erőművek kapacitásának csökkenésével növekszik a hálózatok szerepe, hiszen a fogyasztók és források közötti energiaátvitel mennyisége és az átvitel komplexitása megnő. Ez jelentős hálózati beruházások igényét generálja, amire szintén nincs kellő motiváció a befektetőknél. Amennyiben mégis külső ösztönzésre megvalósulnak ezek a beruházások, az természetesen növeli a végfelhasználói villamosenergia-árat, hasonlóan az önmagában gazdaságtalan megújulóenergia-termelés kényszerű támogatásához.

Végeredményben *a helyzet oda vezet, hogy a piaci ellátás bevezetésének*

alapvető célkitűzései (a verseny árcsökkentő hatása, a piaci nyereség által ösztönzött kapacitásberuházások elegendő, de minimális szintje stb.) *nemcsak hogy nem valósulnak meg, hanem ellentétes irányú folyamatok indulnak be!*

Az ésszerűség irányába tett minimális lépés lenne, ha a megújuló források értékelése is a piacon keresztül történne, és a költségeik között megjelenéne azok az általuk okozott pénzügyi terhek is, melyeket ma még mások kényszerülnek fedezni (externális költségek). A korlátlan megújulóenergia-beruházásoknak ma már ellátásbiztonsági következménye is van. Például az elégtelen német hálózat helyett a szomszédok (Lengyelország és Csehország) kényszerülnek kiségiteni a németeket az északi szélerőműveik termelésének délre szállításában, ami a többletköltségek mellett helyi túlterhelődéseket, védelmi működések is eredményez. Hasonlóan veszélyeket rejt a mezőgazdasági biomassza-alapú energiatermelés határtalan erőltetése, ami az élelmiszer-termelést veszélyeztetheti, a világpiaci árakat növelheti.

EGY LEHETSÉGES KITÖRÉS:

KELET-KÖZÉP-EURÓPAI UNIÓS EGYÜTTMŰKÖDÉS

Csak mostanában kezd világossá válni a közös fellépés szükségessége. Ezért tekintsük át a kelet-közép-európai uniós együttműködés lehetőségeit az energetikában.¹³ Az adott helyzetben a kisebb tagországok eleve hátrányban vannak, ezért nyilvánvaló megoldásnak mutatkozik erőik egyesítése és közös fellépésük. Kedvező körülmény, hogy Kelet-Közép-Európában formálisan adott egy ilyen kiinduló struktúra, de igazi lehetőségei még kihasználatlanok. Ez a „Visegrádi országok” csoportosulása, melyek közé Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia tartozik, s további országokkal (pl. Románia) lenne bővíthető.

Az együttműködés előnye, hogy ezen országok együttes lakosságszáma összemérhető a nagyobb tagállamokéval. Történelmük, kultúrájuk, nemzeti emlékezetük sok szempontból hasonló. Ennek következtében a hétköznapi emberek gondolkodásmódjában, reakcióiban is jelentős hasonlóság érhető tetten. Viszonylag könnyen található közös értékek, és a gondok is hasonlóak. Előny, hogy a tagországok szomszédosak. Az Európai Unió problémáinak megoldása során esély van a közös érdekű „külön elbírálásra”, valamint jó terepe nyílik a kölcsönös segít-

ségnyújtásnak.

Az együttműködés hátrányának tekinthető, hogy ezen országok között hagyományos a vetélkedés, problémáik kivetítése a szomszédokra. Évszázados törekvés tapasztalható a különutas megoldások kedvelésére annak ellenére, hogy ezek hosszabb távon semmilyen előnyt nem biztosítottak. A Visegrádi országok együttműködésének erősítése a többi EU-tagállamban negatív reakciókat válthat ki. Egyrészt a többek számára előnyös megosztottságunk csökkenhet, másrészt úgy érezhetik, hogy fellépésünk az Unióban meglévő hatalomkoncentrációs törekvéseket gyengítheti.

Az eddigi együttműködés talán legsikeresebb területe az energetika. A Visegrádi országok villamos társaságai már 1992-ben létrehozták a nyugat-európai villamosenergia-rendszerhez történő közös csatlakozást előkészítő CENTREL nevű tömörülést, amely az egyik technikai megalapozása volt az uniós csatlakozásnak. A Visegrádi országok közös energetikai céljait a kelet-közép-európai regionalitás keretében kellene érvényesíteni. Kiemelt feladat lehetne az Unió energiapolitikájának közös érdekű befolyásolása: például az irracionális energetikai célok elleni közös fellépés. Kompromisszumokat kellene kezdeményezni és elérni az EU-szabályozásban. Az energetikai versenypolitikát és a piacsabályozást úgy kellene demokratizálni, hogy ezek csak a tagállamok egyhangú szavazatával léphessenek hatályba, illetve lehetővé kell tenni, hogy a tagországok kimaradjanak a számukra hátrányos belső piaci szabályozásból stb. Néhány megoldandó gyakorlati probléma és lehetőség:

Ellátásbiztonság. Az Unió deklarációiban a tagállamok közti szolidaritásban látja az ellátásbiztonság szavatolásának legfontosabb eszközét, másfelől viszont nem óhajt beavatkozni abba, hogy az egyes országok milyen forrásokból szerezzék be az energiát. Itt érhető tetten az uniós energiapolitika egyik alapvető ellentmondása. *Ha az energiaellátás biztonsága nemzeti hatáskör/kormányzati felelősség, akkor az energiapolitikára nem szabadna ráhúzni a „neoliberális piaci kényszerubbonyt”.*

Az utóbbi időben hangsúlyosabban merült fel az „európai érdekű” energetikai infrastruktúra létrehozása, de elsősorban csak a piacositott villamosenergia-ellátásban. Pedig az ellátásbiztonságot – a szolidaritás jegyében – az Uniónak elsősorban az import primer energiahordozók közös biztosításával (piacával) kellene elősegíteni. Ezzel szemben a németek – az európai szolidaritást semmibe véve – Közép-Európát meg-

kerülve külön vezetéket építettek az Északi-tenger alatt: a legnagyobb kelet–nyugati gázvezeték Lengyelországot megkerülve Oroszország és Németország között létesült. Máig alig vannak közös európai érdekű primer energetikai beruházások.

Az *atomenergia* uniós megítélése irracionális elemekkel terhelt.

Az atomenergia uniós megítélése irracionális elemekkel terhelt.

A Visegrádi országok nem mondhatnak le az atomenergiáról. A közös fellépés jó példája, hogy az államfők 2011. évi, jubileumi csúcstalálkozóján a résztvevők arra a megállapításra jutottak, hogy országaikban az atomener-

gia békés felhasználásának nincs alternatívája. A már több évtizedes sikeres együttműködés további folytatására nagy lehetőségeink vannak.

Helyi energiatermelési lehetőségek. Fontos együttműködési lehetőség az irracionális mértékű európai célkitűzések erőltetése helyett a helyi energiatermelési lehetőségek kihasználásának (mindenekelőtt nukleáris és szénbázisú villamosenergia-termelés) koordinálása, közös fellépés az érdekében, üzemeltetési, kutatási, fejlesztési, eszközgyártási együttműködések. A nem hagyományos földgáz- (palagáz-) készletek kiaknázásának tilalmával felérő szigorú szabályozást javasol az a tanulmány, amely az Európai Bizottság megrendelésére készült, és alapjául szolgálhat a 2013-ban meghozandó döntésnek. A közvetlenül érdekelt országok, így Lengyelország és hazánk is jelentős palagázkészlettel rendelkezik, létérdekünk lehet ez az energiaforrás, ami csökkentené az EU-n kívüli gázszállításoktól való függést.

Európa gázellátásának legfőbb iránya az Oroszországból származó földgáz. Részben technikai, részben pénzügyi és politikai zavarok miatt komoly esélye van annak, hogy ez az ellátás időlegesen hiányt szenved. Ennek kivédésére több kezdeményezés, beruházás van folyamatban. A leghatékonyabb nemzeti eszköznek a különféle minősítésű gáztároló kapacitások látszanak. A gáztároló kapacitások eddigi kialakításában és üzemeltetésében meghatározó szerepe van Magyarországnak. A biztonság jelentősen növelhető lenne, ha a Visegrádi országokban meglévő tárolókapacitások és a Magyarországhoz kapcsolódó tárolási infrastruktúra összehangoltan, egységes irányítás alatt működne.

A kétszintű EU kialakulása és az utóbbi időben propagált „Európai

Egyesült Államok” eszméje egyaránt arra figyelmeztetnek, hogy a kelet-közép-európai regionalitás erősítése kiemelkedő jelentőségű feladat az energetikában is. Világosan kell látni azonban, hogy az energetikában is csak a nagypolitikában kiharcolt mozgástér növelése biztosíthat előrelépést. Biztató, hogy az érintett országok külpolitikájában megjelent ez az elem.

A MAGYAR ENERGIAPOLITIKAI IRÁNYVÁLTÁS EDDIGI EREDMÉNYEI
ÉS TOVÁBBI LEHETŐSÉGEI

Politikai akarat szerepe. Jól érzékelhető, hogy az állam nem teljesen eszköztelen, mindig van mozgástér, de politikai akarat kell a jó irányú változásokhoz. Most a kormányzat felelősségét – szemben a korábbi liberális kormányzatokkal – a közösség érdekében érvényesíti. Igen ám, csak mindez olyan állapotban történik, amikor nagyon nehéz helyzetben van az ország mind anyagilag, mind pedig a rengeteg külső támadás miatt. Hiszen ahhoz, hogy változtassunk, különösen a nagy rendszereknél, és föllépünk a fogyasztók érdekében, az más érdekeket sért, azoknak az érdekét, akik eddig a nyertesei voltak ennek a piacnak. Ezért van a nagy fölzúdulás. Ennek ellenére, mivel befektetések sokszorosán megtérültek, a befektetők most már nem tanúsítanak olyan nagy ellenállást, hogyha ez kikerül az ő tulajdonukból. Ez egy elég fontos tényező. A gazdasági miniszter világossá tette,¹⁴ hogy a magyar állam és a magyar állami vállalati kör visszavásárolná azokat a monopolterületeket, amelyekben, azt gondoljuk, nem kell nemhogy monopolprofitokat elérni, profitot magában sem, vagy csak minimális mértékben.

Az új politikai megközelítés. A legfontosabb változás a politikai filozófia területén történt, a kormány szakított azzal a neoliberais doktrínával, hogy a piac majd mindent megold. Felülvizsgálta a szabadpiaci rendszer kizárólagos alkalmazását az energetikában. Nemzeti érdekű energiapolitikát valósít meg. Ennek jegyében az ország valós teherbíró képességét igyekszik figyelembe venni, az erőforrásaink reális, közösségi érdekű hasznosítására törekszik. Felismerte, hogy piactgazdasági viszonyok között csupán szabályozási eszközökkel nem lehet eredményesen érvényesíteni a közösségi érdeket, elengedhetetlen az aktív tulajdonosi piaci jelenlét is.

A külpolitika az energetika szolgálatában. Az energiapolitikai változásokat a kormányzat a külpolitikai erőter lehetőségeinek figyelembevételével

lével és lehető bővítésével igyekszik megalapozni. A kormány külpolitikájában bekövetkezett változás: a „keleti fordulat” és a „Nyugathoz való hűség” energiapolitikai szempontból is üdvözlendő. Az energetikában is fontos előrelépés a keletre való nyitás és a közép-kelet-európai regionalitás erősítése. Az utóbbiról már a cikk első részében volt szó.

Az állam lehet jó tulajdonos. Az energiaipari privatizáció egyik hamis liberális jelszava volt, hogy az állam nem jó tulajdonos. A rossz állam az tényleg rossz tulajdonos, de a jó állam az lehet jó tulajdonos. A villamosenergia-iparban gyakorlatilag két társaság nem került privatizálásra: az egyik a Paksi Atomerőmű – jórészt ezért lehet most a lakossági áram ára annyi, amennyi, és nem sokkal több –, a másik az átviteli hálózat, amely állami közösségi tulajdonban maradt. Az átviteli hálózat töretlenül fejlődött, ma világszínvonalú, és ennek köszönhető az, hogy miközben Nyugat-Európában és a tengerentúlon is a liberalizáció következményeként hatalmas áramkimaradások voltak, nálunk nem volt. Egyetlen számottevő korlátozás sem volt, s ez – az itt dolgozó jó magyar szakembereknek és felelős vezetőknek a munkája mellett – elsősorban annak tudható, hogy igenis volt fejlesztés, beruházás. Tehát nem igaz, hogy az állam nem tud beruházni, és nem tudja megteremteni a közszolgáltatások feltételeit. Ennélfogva természetesen az is hamis propaganda, hogy akkor majd elalszik a villany, hogyha a villamosenergia-rendszert nem a privát befektetők üzemeltetik.

A közszolgáltatásban meghatározó eszközök visszaszerzése. A kormány küzdelmei és eredményei közül stratégiaileg pozitív értelemben kiemelkednek a nemzeti vagyon növelésére vonatkozó kormányzati cselekvések. *A nemzeti vagyonról szóló törvény* régi mulasztást pótol, mivel a „rabló privatizációt” végrehajtó kormányzatokat annak idején sajnos nem korlátozta semmi a nemzeti tulajdon, közte az energetikai vagyon elkótyavetyélésében. Leállításra került az energiaprivatizáció minden formája. Megkezdődött a közműrendszerek, a megmaradt vezetékesenergia-rendszerek közösségi tulajdonának helyreállítása, visszaszerzése, egyes területeken annak növelése.

Az energiaprivatizáció megvalósult formájának nem voltak sem szakmai, sem gazdasági indokai. Ez politikai döntés volt, a globalizáció kiterjesztése Magyarországra, az energetikai vagyon és a piacok megszerzése. Itt egy „rabló privatizációról” van szó, hiszen annak idején bagóért vásárolták meg, és azóta hatalmas nyereségeket vittek ki az országból.

Az összes bajnak, ami az energetikában van, ez a gyökere! A baj azzal kezdődött, hogy a privatizációval egyidejűleg – amikor még nem volt piaci működés, hanem regulált árak működtek a teljes vertikumban – a kormány rendeletben vállalt felelősséget egy 8 százalékos eszközarányos nyereség biztosítására, amely aztán ténylegesen a privatizált áramszolgáltatóknál a 20 százalékot, az erőműveknél a 25 százalékot is meghaladta úgy, hogy abból a fogyasztók egyáltalán nem részesülhettek. Ennek következtében mára több mint háromszorosán megtértült ez a befektetés. Tehát a „szegény befektetők” siratása a médiában műkönnyekkel történik. Ezt a káros folyamatot törte meg a kormányzatnak a közszolgáltatások visszaszerzésére vonatkozó stratégiája.

Ezt a folyamatot elősegíti, hogy a nagy német energiavállalatok egyértelműen csökkentik kitettségüket Kelet-Közép-Európában.¹⁵ Az irány láthatóan Európából kifelé mutat: főként Ázsiában, az Egyesült Államokban és Dél-Amerikában látnak jó növekedési lehetőségeket. A fukusimai nukleáris balesetet követő politikai fordulat ugyanis meglehetősen érzékenyen érintette a nukleárisenergia-termelésben érdekelt német társaságok eredménytermelő képességét, amelyek a válságból fakadóan egyébként is romló teljesítménnyel voltak kénytelenek szembenézni. A megváltozott piaci környezet és az európai gazdasági válság elhúzódása egyaránt a német „energiamamutok” stratégiájának felülvizsgálatát kényszerítette ki. A megváltozott gazdasági viszonyok mellett a kelet-közép-európai régió már korántsem mutat olyan kedvező lehetőséget a nyugat-európai vállalatok számára, mint korábban.

Állami szerepvállalás a nemzetközi földgázszállításban. A nemzeti energetikai tulajdon erősítése szempontjából kiemelkedő jelentőségű a legjelentősebb primer energiaforráshoz kapcsolódó földgázrendszer visszaszerzése, ami a Mol-részvények visszavásárlásával kezdődött. Az MVM Zrt. építi a Déli Áramlat gázvezeték hazai szakaszát. Az Oroszországból a Fekete-tengeren, Bulgárián és Szerbián át Magyarországra érkező gázvezeték magyarországi szakaszáról szóló részvényesi megállapodást 2012 őszén írták alá Budapesten. Megalakult az MVM Zrt. és az orosz Gazprom közös vállalata, a Déli Áramlat Magyarország Zrt.; a kormány kiemelt beruházássá nyilvánította a projektet. Az MVM Zrt. építi a magyar–szlovák gázösszeköttetést is. Az E.ON üzletrészeinek visszaszerzésével elkezdődött a nemzeti villamosenergia- és gázvagyon, valamint -nagykereskedelem integrálása. Az állami MVM-nek a tranz-

akcióval jelentősen bővül a gázpiaci jelenléte, hiszen a társaság eddigi kiskereskedelmi tevékenysége így kiegészül a nagykereskedelemmel is, ezáltal erősítve az állami befolyást ebben az energetikai szegmensben. A nemzeti tulajdonba kerülő gáztárolókkal Magyarország energiaszállítási központként működhet majd a kelet-közép-európai régióban.

Erőműparkunk állandó teljesítőképesség-hiánya ... látványosan növekszik.

fordítódik. Most a 2015-ig szóló orosz hosszú távú gázimportszerződés újratárgyalása is a közösség érdekeit képviselő állam kezébe kerül. Így növekszik az esélye annak, hogy egy kedvezőbb alkupozíció alakuljon ki a Gazprommal, hiszen tudjuk, hogy jelenleg is többet fizetünk a gázért az európai átlagnál. A jövőben az állam a nagykereskedelmen keresztül is kézben tarthatja a gáz árát.

Erőműépítés. Az energetikai fejlesztések között kiemelkedő szerepe van az erőműépítésnek. A gázfelhasználás túlsúlyának csökkentése a villamosenergia-termelésben csak hosszabb távon, lehetőleg a hazai energiaforrásokra támaszkodva lehetséges. A villamosenergia-termelésben ezért növelni kell az atomenergia és a hazai lignit felhasználásának arányát. Az állami tulajdonú MVM Zrt. – a meglévő blokkok élettartamnövelése mellett – megkezdte a Paksi Atomerőmű bővítésének előkészítését. A kormány 2012 júniusában nyilvánította kiemelt beruházássá a Paksi Atomerőmű bővítését. Emellett létrehozta a Nukleáris Energia Kormánybizottságot, illetve meghatározta azokat a feladatokat, amelyek végrehajtását követően megalapozott döntés hozható arról, hogy a bővítéshez milyen lépések szükségesek. Közeljövőben várható a beszállítói tender kibocsátása. Ugyanakkor sajnos a mátrai ligniterőműves fejlesztés előkészítése halasztásra került.

Az erőmű-építési szükségleteket a Nemzeti Energiastratégia kidolgozását vezető Bencsik János elemzését is felhasználva¹⁶ tekintjük át. Erőműparkunk állandó teljesítőképesség-hiánya – az öregedő és alacsony hatásfokú blokkok versenyképességének romlása és piacról történő kivonása okán – látványosan növekszik. Figyelmeztető jel, hogy a

A hazai energiaellátásban a földgáz döntő tényező. A földgáznak mintegy felét közvetlenül a lakosság fogyasztja el, egyötödét villamosenergia-termelésre fordítják, 17 százalék pedig a fűtőműveken keresztül távfűtésre

hazai termelés csökken. Nem elhanyagolható tény, hogy az időjárásfüggő megújuló technológiák okozta változó hiány is számottevő, és ennek növekedése várható. Ezért 2020-ig mintegy 2700 MW állandó hiány „kiváltása” szükséges piacra jutni képes berendezésekkel, és 2020 és 2030 között várhatóan további kapacitások belépése szükséges a dinamikus piaci egyensúly érdekében. Miután a jövőben csekély mértékű igénynövekedéssel számolhatunk, hatékony piaci működés esetén az import átmenetileg biztosítani képes a hazai piac kiszolgálását. Az évtized második felében ugyanakkor a szabályozási piac árának alakulása függvényében célszerű lehet jól szabályozható, szakaszos üzemre képes, kevés technikai korláttal rendelkező erőművek belépése: ezek elsősorban gázerőművek lehetnek. 2020-ig emellett 450–500 MW megújuló alapú „zöld” kiserőmű belépése lehetséges, ha gazdaságosságuk és az ország teherbíró képessége lehetővé teszi azt. 2020 után kerülhet sor az 1600–2000 MW teljesítményű atomerőműblokk(ok) és 600–800 MW teljesítményű ligniterőmű, valamint esetleg további 1000–1200 MW megújulóenergia-kapacitás installálására. Ebben az esetben megvalósul a Nemzeti Energiastratégiában megfogalmazott, „atom–szén–megújuló” erőmű-fejlesztési keretforgatókönyv.

Az energiaszegénység mérséklését szolgáló árpolitika. A gáz-, a villany- és a távhőellátás területén az uniós szabályozás adta lehetőségeken belül a kormány bevezette a hatósági ármegállapítást. Először csak befagyasztották a fogyasztói energiaárakat, majd 2013. január 1-jén 10%-os árcsökkentést hajtottak végre. Ezzel, valamint a magán- és külföldi tulajdonú energiaszolgáltatók megadóztatásával a korábbi extraprofit egy részét visszajuttatták a fogyasztóknak; egyúttal mérsékeltek az energiaszegénységet. Ehhez kapcsolódik az energetikai támogatáspolitikai módosítása, az a helyes kormányzati taktika, amely az EU által erőltetett árdrágító megújulóenergia-termelés támogatását halogatja, s helyette a lakosság terheit csökkenti. Ennek keretében a szélenergia-támogatását megszüntették.

Rezsicsökkentés. Orbán Viktor miniszterelnök 2012 júliusában beszélt először a nonprofit energiaszolgáltatás lehetőségéről.¹⁷ Az extraprofit mérséklését már 2005-ben felvetette. Most került abba a helyzetbe, hogy megvalósítsa. Bencsik János szerint¹⁸⁻¹⁹ „a következő évtized egyik legnagyobb megoldandó társadalmi és gazdasági kérdéséről van szó, mert a tőkés társaságok által gyakorolt természeti erőforrások feletti ellenőr-

zés mára oly mértékű monopolhelyzetet alakított ki, mely a tőke profitéhsége miatt nem teszi lehetővé a természeti és társadalmi [...] erőforrás-gyarápító rendszerek megújulását”. A volt energetikai államtitkár, aki a Nemzeti Energiastratégia kidolgozását irányította, az alábbiakat nyilatkozta: „Három esztendővel ezelőtt kerültek azonosításra a magyar energiagazdálkodás legmarkánsabb gondjai. Az akkori megállapítások közé tartozott, hogy veszített súlyából az energiaellátás közszolgáltatási jellege, [...] miközben a közösségi tulajdon mértéke nagyon alacsony szintre csökkent.” Szerinte az államnak – annak érdekében, hogy csökkenthesse a fogyasztók kiszolgáltatottságát – növelnie kell szabályozási erejét és a közösségi tulajdonlás és befolyásolás mértékét. Úgy látja, hogy ez valóban háborúként is felfogható, mert a *tőkeérdekeket a közjó érvényesülésének határáig vissza kell szorítani*. Mindez rávilágít a probléma gyökerére: a kibontakozó globális erőforrásválság alapvetően formálja át az energiapiacokon az állam és a piac eddigi viszonyát.²⁰ Egy profitorientált piaci szereplő számára értelmezhetetlen a szociális gondoskodás, míg egy felelős kormányzat számára létkérdés.

Ide kívánczik Csaba László nyilatkozata: „...nem tegnap óta ismert, hogy az energiaszektor áraiban jelentős tartalékok vannak, ez azért többször, több mindenkinek eszébe jutott, hát most eljött az a pillanat, amikor azt gondolják, hogy az nagyon rossz lenne, ha Magyarország pusztán az inflációjával emelkedne ki az európai uniós tagállamok között, hogy lehet, hogy most jött el az ideje annak, hogy egy árcsökkentést hajtsanak végre, mert egyébként a reálbérek, és különösen a reálnyugdíjaknak a növekedését nagyon nehéz biztosítani.”²¹

Szociális tarifa. Az árcsökkentés módot ad arra is, hogy egy jó tarifa alkalmazásával kikényszerítsük a társadalmi szolidaritást.²² Ez a szociális tarifa abból az egyszerű tényből indul ki, hogy a társadalmilag minimálisan szükséges energiaigény jól definiálható, másrészt a családok energiafogyasztása elég jó arányosságot mutat vagyoni helyzetükkel, jövedelmi viszonyukkal, vagyis a szegényebb családok kevesebbet fogyasztanak energiából is, a gazdagabbak többet. A rászorulókat a minimálisan szükséges energiaigényüket számukra még elfogadható áron kapják, a hiányzó bevételt a többi fogyasztó fedezi saját fogyasztása arányában. A nagycsaládosok, bár sajnos szegények, de sokat fogyasztanak. Ezt a korrekciót viszonylag könnyen meg lehet oldani.

Erre a rendszerre akkor lehet a leginkább áttérni, amikor az átlag-

ár is csökken. A legnehezebb helyzetben élők még jobban járnak, és a gazdagok meg kevésbé fizetnek többet. Ezzel a lehetőséggel most élni kellene, és ki kellene fogni a rosszindulatú ellenzők vitorlájából is a szelket, akik azzal riogatják a népet, hogy megint a gazdagokat támogatják. A miniszterelnök szerint először az általános árszintet kell levernü, és utána lehet finomítani a rendszert. Ezt mielőbb meg kellene tenni.

Energetikai fogyasztóvédelem. A rezsicsökkentés kapcsán ismételtén előtérbe került a privatizáció és liberalizáció következtében csaknem teljesen megszűnt energiapiaci fogyasztóvédelem. A fogyasztók kiszolgáltatottak a „közmujszolgáltatók” erőfölényének. A mai privát közmujszolgáltatóknak csak a nevében maradt meg a közmujszó, tevékenységük azonban nem a közérdek szolgálata, hanem a profitszerzés. Nincs ellátási felelősségük, egyetlen céljuk a profitnövelés.

Az uniósz szabályozás eltörölte a közösségi érdeket megjelenítő közszolgáltatási kategóriát. Hamisz jelszavakkal (átláthatóság) áttekinthetlenné tették a számlázást. Megszüntették a fogyasztó közeli ügyfélszolgálatokat, kirendeltségeket. Helyettük személytelen, olcsó elektronikus „ügyfélszolgálatokat” alakítottak ki. A tisztességes mérőóra-leolvasási rendszereket megszüntették, újabban „okos mérőkkel” szédítik a közvéleményt. Mindezek hatalmas profitnövekedést jelentettek a szolgáltatóknak, de az ebből eredő hasznot elfelejtették a fogyasztói árakban érvényesíteni. Közben folyik az áramlopás-propaganda. Naponta olvashatunk az árammérők manipulálásáról, a hibás számlázásokról. Valódi fogyasztóvédelem pedig nincs.

Évek óta javasoljuk *energiatörvényben* szabályozott, a költségvetés által finanszírozott, háromoldalú (szolgáltató, fogyasztó, állam) független fogyasztóvédelmi szervezet felállítását és működtetését.²³ Ennek ugyanis komoly költségei vannak. Olyan bonyolult rendszerek alakultak ki, amelyekben a szolgáltatókkal csak megfelelő szakmai és jogi felkészültségű fogyasztói oldal lehet eredményes tárgyalópartner. Jó szándékú nyugdíjasokból álló, szegény civil szervezetek nem tudják a szükséges szakértelmet megvásárolni. E tevékenység során alapvető követelmény a nyilvánosság biztosítása és az energetikai információkhoz való szabad hozzáférés.

Közérdekű szolgáltatások alkotmánya. Ugyancsak időszerűvé vált a témához kapcsolódó másik régebbi javaslatunk felelevenítése. A közmujsvek társadalompolitikai célokat is megvalósítanak. Nemzeti érdek, hogy a

piaci verseny veszteseinek is biztosítsuk az alapvető, minimális szintű közérdekű szolgáltatásokat, amelyeknek a garanciáit „alkotmányba” kell foglalni. Jelenleg az energetikai rendszerek közül idetartozik a villany- és a gázszolgáltatás, valamint a távfűtés. Ezeknél a közérdekű szolgáltatásoknál biztosítani kell a rászorulóknak számára is a megfizethető minimális szolgáltatást, az abból való kiesés megakadályozására megfelelő védelmi mechanizmusokat kell kialakítani.

A SZAKMAI VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS FELELŐSSÉGE²⁴

Mivel a politizálás nagyrészt a médiában zajlik, a felelős kormányoknak az ellene folytatott kommunikációs hadviseléssel is meg kell küzdenie. Az állampolgárokat a globális véleményhatalom a médián keresztül manipulálja. Sajnos ez egy olyan összetett és bonyolult rendszer esetében is így van, mint az energetika. Annak ellenére, hogy itt a döntések háttérében több szakma elmélyült elemzését igényli, és azok ismeretében kellene, hogy a döntésért felelős személyek határozzanak, majd azokat hajtsák végre, sajnos ma egyre többen gondolják úgy, hogy a feltételek egy vagy több elemét mellőzve, megfellebbezhetetlen ítéletet mondhatnak az egyes kérdésekben, felszólíthatják a döntéshozót annak feltétlen elfogadására.

Szomorúan állapítjuk meg, hogy a fenti folyamat napról napra terjed, és még a korábban az energetikában szakmai tekintélyt szerző egyes személyek is megfertőződtek vele. Nem veszik észre a körülmények és a világ működésének drasztikus változásait, a régi beidegződések szerint javasolják, sőt követelik a problémák megoldását. Sajnos érvnek tekintik, hogy annak idején milyen pozíciót töltöttek be. Azzal, hogy engednek a csábításnak, nemcsak erkölcsi károkat okoznak saját maguknak, hanem akaratlanul is félrevezethetik a jóhiszemű állampolgárokat, akik még figyelnek rájuk.

Nyomatékosan javasoljuk minden állampolgárunknak, hogy az olyan nemzetgazdasági szempontból életbevágóan fontos energetikai kérdésekben, mint a megújuló nemzeti cselekvési program vagy a Paksi Atomerőmű bővítése, a Mátrai Erőmű bővítése, a Duna hasznosítása stb., ne engedjen a szirénhangoknak, ne fogadja el az egyes szakmai területek szétválasztását egymástól, és mindezeket a felelős nagypolitikai döntési jogkör gyakorlásától!

JEGYZETEK

- ¹ *Kátyúzás helyett új utat az energetikában.* Az Energiapolitika 2000 Társulat programjavaslata, 2010. február 8.
- ² Járosi Márton: *Életem a magyar energetikáért.* Püski Kiadó, Budapest, 2010.
- ³ Fidesz–MPP: *Szabadság és jólét. A polgári jövő programja.* 1998.
- ⁴ *Kormányprogram.* Ipar és energia fejezet. 1998.
- ⁵ Fidesz–MPP: *Választási program.* 1998.
- ⁶ Kormányprogram. Ipar és energia fejezet, i. m.
- ⁷ Fidesz–MPP: *Negyven pontos választási program.* 1998. április 8.
- ⁸ Fidesz–MPP: Választási program, i. m.
- ⁹ Fidesz–MPP: *Negyven pontos...*, i. m.
- ¹⁰ Fidesz–MPP: *Szabadság és jólét,* i. m.
- ¹¹ Idézet Járosi, i. m. 101–102. oldaláról: „*Fidesz energiapolitika.* A kormány energetikai döntéseiben nem teljesültek a meghirdetett programok. Nem történt meg az energiaprivatizáció felülvizsgálata. Az állam egyre kisebb szerepet vállalt az energetika alakításában, sőt szinte látványosan kivonul abból. [...] A villany árának emelése folytatódott. Mivel az új villamos tarifa az eddigi három fogyasztási tömböt, vagyis a »szociális tarifát« megszüntette, ennek következtében az évenként 600 kWh-nál kevesebbet fogyasztók, vagyis a legszegényebbek villanyszámlája különösen nagymértékben emelkedett. A gázlobbi nagy nyomást gyakorolt a kormányra az átlagár alapú helyett az importalapú, ún. »világpiaci gázár« bevezetésére, ami az új gáztörvényben realizálódott. Nem történtek lépések az erőműrendszer fejlesztésére. A Gazdasági Minisztérium szerint új erőművi kapacitásokra nincsen szüksége az országnak. A nyugati energiarendszerekhez való szorosabb kapcsolódás pótolja az erőműépítést, s inkább az áramimportra kell hagyatkozni. [...] A villamosenergiaipar szétverésének ideológiai alapja az előző kormányzati ciklusban a privatizáció volt, most az európai uniós csatlakozáshoz állítólag szükséges szélsőséges liberalizáció. A következményeket tekintve ez a politika sajnos folytatása volt a megelőző ciklusénak. A kormány az energiapolitikát a parlament szintjéről formálisan is a kormánypolitika szintjére szállította le, a liberális energiapolitikai dokumentumot (üzleti modell) kormányhatározattal fogadták el. Majd a villamosenergia-ipar teljes liberalizálását a Villamos Energia Törvény (VET) köntöskében törvényesítették.”
- ¹² Geröcs Tamás: *Körbeér Matolcsy nagy terve – mit tervez a forinttal a kormány?* Napi.hu, 2013. január 24.
- ¹³ Járosi Márton: *Kelet-közép-európai uniós együttműködés.* Magyar Nemzet, 2012. novem-

ber 14.

- ¹⁴ *Megfelelő üzleti ajánlat esetén a kormány visszavásárolhat további szolgáltató céget is.* Lánchíd Rádió, Déli híradó, 2012. december 21.
- ¹⁵ *Kihátrálnak a nyugati energiacégek Kelet-Közép-Európából.* portfolio.hu, 2013. január 26.
- ¹⁶ Bencsik János: *Dönteni kell a hazai erőműpark jövőbeni szerkezetéről.* bencsikjanos.hu, 2013. január 15.
- ¹⁷ Marnitz István: *Profiltisztítás Orbán módra.* Népszabadság, 2012. augusztus 8.
- ¹⁸ *Bencsik: indokolt volt háborút kezdeni a rezsicsökkentéssel.* hvg.hu, 2013. január 18.
- ¹⁹ www.facebook.com/bencsik.janos.tatabanya?fref=ts
- ²⁰ Jenei András: *A rezsicsökkentés egy súlyos és elhúzódó háború nyitánya.* Világgazdaság online, 2013. január 17.
- ²¹ *A tízszázalékos rezsicsökkentés inflációcsökkenéssel és reálbér-növekedéssel jár?* InfoRádió, Aréna, 2013. január 3.
- ²² Járosi Márton: *Az állam lehet jó tulajdonos.* Magyar Nemzet, 2012. január 2.
- ²³ Járosi Márton: *Magyar energiapolitika – 2006.* Előadás, 7. Energiapolitikai Fórum, Budapest, 2006. február 14.
- ²⁴ *A szakmai véleménynyilvánítás felelőssége.* Az Energiapolitika 2000 Társulat Elnökségének állásfoglalása, 2013. január 21. www.enpol2000.hu/?q=node/554

Petz Ernő

Tévúton az energetika

Misguided Energetics



Összefoglalás

Napjainkra az Európai Unióban kialakulóban van az integrált klíma- és energiapolitika. A cikk rövid összefoglalót tartalmaz az ENSZ klímapolitikájának és az EU energiapolitikájának fontosabb állomásairól. Mindkettő alaptézisévé és egyúttal általános közfelfogássá vált, hogy az éghajlatváltozás (globális felmelegedés) az emberi tevékenységgel összefüggő szén-dioxid-kibocsátás következménye. Ezért az energiapolitikán belül kiemelt prioritássá vált a szén-dioxid-kibocsátás mindenáron való csökkentésének követelménye. Ezzel az energetika veszélyes tévútra került. Az említett közfelfogással szemben egyre határozottabban lépnek fel az ún. szkeptikusok. A kialakuló állóháborúnak magyar vonulata is kialakult.

Summary

These days an integrated climate and energy policy is being developed in the European Union. The article offers a brief summary of the main stages of the UN climate policy and the EU energy policy. Both are built on the proposition and public consensus that climate change (global warming) is caused by carbon dioxide emission related to human

DR. PETZ ERNŐ c. egyetemi tanár, az MTA Lévai Energetikai Alapítvány elnöke (petz.e@t-online.hu). A tanulmány 2012 szeptemberében készült.

activities. Consequently, the reduction of carbon dioxide emission by any means has been accepted as the highest priority within energy policy, leading energetics to a dangerous route. The so-called sceptics increasingly speak out against this general opinion. The trench warfare thus being created has a Hungarian frontline.

Egy ideje az energiapolitika és a klímapolitika kéz a kézben jár, közös koncepciókat, stratégiákat dolgoz ki az EU („klíma- és energiacsomag”), majd a direktívái, előírásai, törvényei, határozatai alapján valamennyi hozzá tartozó ország. Ezek a dokumentumok hemzsegnak az újonnan kifundált műszavaktól, amelyek közül néhány: energiahatékonyság, kogeneráció, liberalizáció, fenntartható, megújuló, dekarbonizáció, piaci integráció, diverzifikáció, kibocsátáskereskedelmi kvóta, de talán a „biomassza” viszi a pálmát. Valahogy a bős–nagygyarosi vízerőművel kapcsolatban annak idején kifundált „ökológiai szükséghelyzet” vetekszik az új szavakkal. Van párja is az előzőnek: „ökológiai lábnyom”. A számos hasonló új műszó sok-sok százszor szerepel az említett dokumentumokban.

Legújabbban az foglalkoztat, hogy az energetikában ugyanaz folyik-e, mint ami általában a világgazdaságban és a politikában: készül a „világkormányzás”? És ennek vajon részese a kirajzolódó klíma- és energiapolitika? Mindenesetre az energia stratégiai fegyverré, az energiahordozók birtoklása hatalmi eszközzé vált.

A klímapolitika „gazdája” és zászlóvivője az ENSZ. Kezdődött 1972-ben, majd folytatódott a Riói Csúccsal (1992, Éghajlat-változási Keret-egyezmény), amelynek 20. évfordulóját a közelmúltban ünnepelték (Rio+20). Nagy várakozás előzte meg, mégsem volt igazán nagy ünnep, sem Obama, sem Cameron, sem Merkel, sem Putyin nem vett részt. Ugyanis valami nagyon nem stimmel ezzel az összeházasított klíma- és energiapolitikával. A rossz irányba fordult tévútról nehéz visszafordulni, de egyelőre a mögöttes érdekek miatt nincs is erre politikai szándék. A fejlődő országok ellenállása viszont nagyon határozott.

Az ENSZ hatalmas apparátussal és pénzügyi ráfordítással tartja napirenden és állandó mozgásban a klímapolitikát. Támogatásával sok intézmény foglalkozik a klímapolitika alapjául szolgáló ún. éghajlatmodell (klímamodell) és a hozzá tartozó elméletek állandó csiszolásával, amelynek sűrített végkövetkeztetése (alaptézise): a globális felmelegedés

alapvetően az emberi tevékenységgel összefüggő (antropogén) üvegházhatású gázok és ezen belül elsősorban a szén-dioxid (CO₂) egyre növekvő kibocsátásával indokolható. A szén-dioxid viszont a fosszilis fűtőanyagok (szén, olaj, gáz) egyre növekvő felhasználásából (hőellátás, villamosenergia-termelés, közlekedés és szállítás) származik. E ponton kapcsolódik szorososan a klíma- és az energiapolitika. A globális felmelegedés következményeként pedig különböző katasztrófákat vizionálnak, amennyiben nem teszünk ellene semmit. Eljőhet akár a „világvége”, tehát a fenyegetés a lehető legsúlyosabb. Való igaz, hogy összességében még rohamosan változik a világ energiafelhasználása: a legfejlettebb országoké alig változik, már-már stagnál, esetleg lassan csökken, de a fejlődő országoké (Kína, India, Brazília stb.) még dinamikusán nő. Ez mind igaz, csak az nem, hogy a globális felmelegedés a növekvő szén-dioxid-kibocsátás következménye! Pedig az ENSZ klímapolitikájának és az EU energiapolitikájának fundamentális követelése, hogy mindenáron csökkenteni kell a szén-dioxid-kibocsátást. Ez vált az EU energiapolitikájának központi tézisévé.

Tehát egy hamis állításon nyugszik az energetika? Az alaptézis húsz éve világméretű kongresszusokon, konferenciákon, egyre sűrűsödő rendezvényeken, tanulmányokban, cikkekben és természetesen a médiумokban ezerszámra és egyre gyakrabban hangzik el, olyanná vált, mint egy lassulni nem akaró imamalom. Mondhatnánk, hogy új politikai ideológia alakult. De mivel az alaptézis hamis, szükségszerű, hogy a tudományos alapokon nyugvó ellenvélemények, előadások, tanulmányok és cikkek, sőt videofilmek és mozgalmak is egyre nagyobb számban jelennek meg. Ezek szerzői a hitetlenek, az ún. „szkeptikusok”. Kezd kialakulni az állóháború, olyannyira, hogy már egyes klímapolitikusok is állítják: ha az ENSZ klímapolitikája (klímamodellje) nem képes megújulni, akkor a szkeptikusok fognak győzni. Szerény véleményem szerint mindenképpen a tudományosan megalapozott, megfigyeléseken és méréseken alapuló eredmények, illetve az ezekre épülő elmélet fog végül elfogadást nyerni: a távolból közeledő vitorlások árbocainak vége egyre tisztábban látható, tehát a Föld nem lehet lapos, hanem gömbölyű. Viszont, ha a klímapolitika tudományosan korrekcióra szorul, akkor az energiapolitika is radikális változtatásokat igényel.

Mielőtt rátérnék a részletekre, arra szeretném a figyelmet felhívni, hogy igazán nem csupán két szakmai terület összefonódásáról van szó, ugyanis így együttesen egy globális folyamat tükröződik a „klíma- és

energiapolitika” kialakulásában. Az mindenesetre megállapítható, hogy két rendkívül fontos alapkérdésről van szó, noha a kiemeltként kezelt klímapolitika helyett általánosabban a környezetvédelem és az ökológia fontosságát kellene a központba helyezni. A fő folyamatot Fricz Tamás kitűnően megfogalmazta, ezért célszerű, ha őt idézem: „A világ működését illetően három fontos szféra van: a gazdaság (piac, pénzügyek), a társadalom (civil társadalom) és az állam (demokratikus intézményrendszer). Mindezt pedig egy átfogó civilizáció és kultúra fogja össze, amely a három szféra kényes egyensúlyát biztosítja. Eleddig az egyensúlyt az hozta létre, hogy az egyéni, individuális érdekeket megtestesítő piac, illetve a kollektív és szolidáris értékeket hordozó civil társadalom között az állam, a demokratikus állam volt a közvetítő és kényszerítő erő, amely törvényes eszközökkel, választott vezetőkön keresztül egyensúlyt teremtett egyéni és kollektív érdekek, értékek között. Nos, ez a rend és kultúra bomlott fel a 21. század elejére: a piac, a pénzügyi szféra globális uralomra tett szert, a civil társadalomra és az államra is kiterjesztette a hatalmát. Ez a neoliberalizmus ideológiája: kevés államot!”¹ Csak annyit tennék hozzá, hogy természetesen a civilizáció és kultúra része a tudomány is, amelynek elhivatott képviselőire a vizsgált téma szempontjából még fontos szerep vár. Az mindenesetre megállapítható, hogy a klíma- és energiapolitika rohamléptékű összefonódása és alakulása is e 21. századi folyamat része. E szektorokban ugyanis hatalmas tőkemozgások indukálhatók. A „modern” ember energiaigénye és energiafogyasztása jelentős és biztos piac. Ezt csak maga a mohósága által gerjesztett növekedési kényszer juttathatja a világ nagy birodalmainak sorsára.

A klíma- és energiapolitika a civilizáció védelmének álcája mögé bújva végül is az említett globális pénzhatalom érdekeit szolgálja? Másként hogyan magyarázható a tévútra tévedés? Hát nézzük meg közelebbről e politikákat.

KLÍMAPOLITIKA

Ma már szerteágazó, széles tudományterület, ezért e helyen csak a felvetett alapkérdéssel összefüggő részletekre térhetünk ki. Dr. Faragó Tibor a Magyar Tudományos Akadémián kitűnő összefoglaló előadást tartott a nemzetközi klímapolitikai együttműködésről (2012. február 23.), ezért

helyesnek vélem, ha egy hiteles klímapolitikus anyagára támaszkodunk. Érdemes az előadás zárógondolatainak egyikével kezdeni: „Az emberi tevékenységek és a környezet kapcsolatában számos probléma már globális szintű (biológiai sokféleség csökkenése, erdővel borított területek fogyása, ivóvíz, levegőszennyező anyagok emissziója, talajdegradáció, ásványi anyagok készleteinek apadása, vegyi anyagok környezeti hatása stb.). E problémák egyaránt fontosak, és egyúttal új kihívást is jelentenek a természettudományok számára: megfigyelésük, vizsgálatuk, a közöttük lévő összefüggések elemzése is.” Ezzel csak egyetérthetünk. Tehát egy sokkal, de sokkal szélesebb problémakörrel van szó, mintsem a globális felmelegedéssel. Faragó Tibor áttekintéséből kitűnik, hogy a klímapolitika mégis erre fókuszál.

Csupán tömondatokban a klímapolitika történetéből:

Már a múlt század első felében felvetődik az antropogén szén-dioxid globális hatásának kérdése. A 60-as években megkezdődnek a szisztematikus mérések, globális légkörkutató programok indulnak, és megjelennek az első globális éghajlati rendszermodellek. Megfogalmazódik, hogy antropogén melegítő hatás érvényesül. A 70-es évek elején a Római Klub elemzi a növekedés határainak, a társadalmak és a környezeti erőforrások, valamint a globális környezeti problémák kérdéskörét. 1972-ben az ENSZ konferenciát szervez az emberi környezetről, és ezzel mindmáig tartóan irányítása alá vonja a világ klímapolitikájának gondozását. 1975-ben megszületik a Helsinkii Záróokmány (változások vizsgálata, együttműködés fejlesztése), 1979-ben megtartják az első Éghajlati Világkonferenciát (nyilatkozat: a légköri CO₂-mennyiség várhatóan növekedni fog, amely hozzájárulhat a globális felmelegedéshez). Éghajlati Világprogram indul. Nemzetközi keretmegoldások születnek. 1979: az országhatárokon áterjedő levegőszennyezésről; 1985: az ózonréteg védelméről. 1987-ben megalakul a Környezet és Fejlődés Világbizottság (az éghajlatváltozás kezelésével kapcsolatos feladatokra), 1988-ban megalakul az Éghajlat-változási Kormányközi Testület (IPCC), amelynek 1990. évi 1. értékelő jelentése képezi az első magas szintű politikus–tudós találkozó (Éghajlati Világkonferencia) tartalmi megalapozását. Itt már határozottan megfogalmazódik a kibocsátáskorlátozási intézkedések szükségessége (csatlakozva az ENSZ 1988. évi Közgyűléséhez, amelyen már felmerül a nemzetközi klímaegyezmény, azaz a nemzetközi intézkedési keretek kialakításának szorgalmazása). Kétéves előkészítés után, 1992-ben megszületik az ENSZ Éghajlat-válto-

zási Keretegyezménye (Riói Csúcs), amely az antropogén éghajlatváltozás veszélyének politikai elismeréseként értelmezhető. 1994-ben lép hatályba 193 állam részvételével. Az 1997-ben aláírt Kiotói Egyezmény már tartalmazza is az iparosodott országok kibocsátáscsökkentési (jogilag kötelező, átlagosan 5%-os) vállalásait 2012-ig. 2005-ben lép hatályba 191 állam részvételével (az USA nem írja alá). Az államok helyzete, érdeke nagyon eltérő, ennek sajátos kezelésére szolgál a három „rugalmas mechanizmus”, köztük a nemzeti programok elkészítése és a nemzetközi emissziókereskedelem bevezetése. 2007-ben megjelenik az IPCC 4. jelentése, amely még egyértelműbben fogalmazza meg a növekvő szén-dioxid-kibocsátásból származó veszélyeket. Elérkezett viszont a célkitűzések, ill. vállalások teljesítésének ideje is. Ekkortól lefékeződik a folyamat, néhány elvi megállapodás születik, 2009-ben megtartják a 4. Éghajlat-változási Világkonferenciát, de nincs érlelődő „Kiotó-2”, nincs új megállapodás és nincs új jogi eszköz, haladékot szenvednek az eredeti elképzelések (új megállapodás esetleg 2015-re). Közben elkészült az IPCC 5. jelentésének előzetes, vitára bocsátott változata, amelyet klímapolitikusok is bírálják. A már említett – 2012 nyarán megtartott – Rio+20 klímacsúcson nem születtek meg az elvárt (előkészített) megállapodások és határozatok (záródokumentum), nem következett be a várt áttörés. 2012 végén lejárt a Kiotói Egyezmény hatálya és a kvótakereskedelem második időszaka. Itt tartunk ma, változóban a világrend, heterogénebb országcsoportok vannak kialakulóban. Érik a felismerés, hogy az emberi tevékenység és a környezet kapcsolatában a szén-dioxid-kibocsátáson túl számos, már említett probléma jelent komoly veszélyeket (biológiai sokféleség csökkenése, erdőirtás, ivóvíz stb.), amelyek akár fontosabb kihívásokat is jelentenek. A tevékenységek súlypontját mindenképpen át kell helyezni, minthogy az átmeneti felmelegedés nem a szén-dioxid-kibocsátás következménye. Mi lesz a közben befektetett száz- és százmilliárdokkal (dollárban mérve)?

E rövid történeti áttekintésből megállapítható, hogy a 40 évvel ezelőtt elindult szakmai-tudományos tevékenység az utóbbi 20 évben már határozottan politikai-tudományos, a mai állapotában már inkább csak politikai ideológiává vált. De akkor elsősorban miért az ENSZ égisze alatt folyik? A kérdés már az ENSZ-ben is felmerült, hiszen a főtitkára azt nyilatkozta a közelmúltban, hogy indokolt az IPCC munkájának felülvizsgálata.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a valóban bizonyítható glo-

bális hőmérséklet-változás elsőrendű okaként a kialakult közfelfogás (kormányok, politikusok, EU, médiumok, szakmai és civil szervezetek) az egyre növekvő szén-dioxid-kibocsátást nevezi meg, fogadja el. Ezt teszi annak ellenére, hogy ennek egyértelműen bizonyítható tudományos megalapozása hiányzik. Mégis minden cselekvés (kutatás, fejlesztés, gyártás, számtalan projekt, hosszú távú tervezés stb.) nagy-nagy lendülettel ennek szolgálatában folyik, mind a klímavédelem, mind az energetika területén. Tán az ENSZ is foglya az említett pénzügyi hatalomnak?

A hivatalos klímapolitika nem sziklára, inkább homokra épül.

Ennek illusztrálására álljon itt Czelnai Rudolf akadémikus, a Meteorológiai Világszervezet (WMO, az IPCC egyik szakosított szervezete) volt tudományos igazgatójának 1997-ből származó álláspontja:²

„Mi az, amit az éghajlatváltozásról – a napisajtó közleményeinek szintjén – ma már mindenki tudni vél? Ez szerintem egyetlen mondatban összefoglalható: Az emberi tevékenység folytán növekszik a légköri szén-dioxid koncentrációja, ennek következtében fokozódik az üvegházhatás, tehát melegszik az éghajlat.

Amint látható, itt három, egymásba kapcsolódó állítással van dolgunk. Mindegyik állítás két részből áll: valamilyen spekulatív ok megjelöléséből és egy következmény bejelentéséből. Mindhárom állítás mindkét fele tudományosan ellenőrizhető (vagy ha úgy tetszik: falzifikálható). Vegyük sorra ezeket az állításokat, és vizsgáljuk meg, mennyire lehetünk biztosak abban, hogy igazak.

Az első így hangzik: az emberi tevékenység folytán növekszik a légköri szén-dioxid koncentrációja. [...] ez az összefüggés igazolhatóan bizonyult.

A második állítás, hogy növekszik a légkör szén-dioxid-koncentrációja, »ennek következtében fokozódik az üvegházhatás«. Ez már gorbább ügy, mert az üvegházhatás nehezen mérhető mennyiség, változásának kimutatása pedig még bonyolultabb. [...] sok vizsgálódás után megszületett a jelenlegi tudományos konszenzus (újabbán nagyon divatos fogalom), mely szerint az üvegházhatás valóban nő. [...]

**...globális hőmérséklet-
változás elsőrendű okaként
a kialakult közfelfogás... az
egyre növekvő szén-dioxid-
kibocsátást nevezi meg...**

A harmadik, kardinális állítás így szól: fokozódik az üvegházhatás, »tehát melegszik az éghajlat«. Ez tűnhet a legegyszerűbbnek. [...] Mégis, éppen ennek az állításnak mindkét fele bizonytalan. Egyrészt eddig nem sikerült kimutatni (ill. tudományos szempontból meggyőzően bizonyítani), hogy az éghajlat tényleg melegszik. Ugyancsak kérdéses az állítás másik része. [...]

Mindannak lényegét, amiről eddig szó volt, abban foglalhatjuk össze, hogy [...] az üvegházhatás (a tudományos konszenzus szerint) növekszik, ez valószínűleg csinál valamit az éghajlattal, csak azt nem tudjuk, hogy mit. Egyelőre itt tartunk.”

A tudományos bizonyosság tekintetében a helyzet időközben semmit sem változott, és ha az ENSZ valóban fogoly, a szén-dioxid-kibocsátás pedig csak ravaszul kifundált indok, akkor a globális felmelegedés álcájával megalapozott klíma- és energiapolitika még hosszú ideig folytatható, hiszen a szén-dioxid-kibocsátás növekedésével (elsősorban a fejlődő országokban) még hosszú távon számolhatunk (itt garantált a „fenntartható növekedés”).

Szkeptikusok

A fentiekben vázolt és napjainkra hivatalosként elfogadott klímapolitikához kapcsolódó tudományos publikációk (könyvek, tanulmányok, cikkek, kutatási jelentések, elemzések stb.) garmadája lelhető fel a világhálón kutatva, akár az éghajlatváltozás, klímakutatás, klímapolitika vagy globális felmelegedés keresőszavak beírásával. A sok száz forrásmunkából, és az azok végén megtalálható sok ezer hivatkozásból e helyen nem célszerű önkényesen néhányat kiragadni, az igazán érdeklődő olvasót inkább arra biztatnám, hogy lépésről lépésre haladjon egyre mélyebbre ebben az erdőben, mert érdemes. Habár, ha az ember nem profi e területen, mint jómagam, akkor ebben az erdőben el is lehet tévedni. Én egyébként azt kutatom, hogy a világ energiapolitikája jó úton halad-e, vagy sem. Ennek érdekében tanulmányozom a „hivatalos klimatológusok” és a „szkeptikusok” publikációit egyaránt. Olyan ez, mint a politikában a bal- és a jobboldal háborúja (egymás mellett elbeszélnek).

A szkeptikusok alaptézise: a globális felmelegedés nem a növekvő szén-dioxid-kibocsátás üvegházhatásának következménye, a klimatológusok szerinti ok-okozati összekapcsolásuk tudománytalan.

Ha a kedves olvasó ennek tanulmányozására kívánja az első lépéseket megtenni, akkor elsőként a YouTube-on elérhető, *A Nagy Globális Felmelegedés Svindli* c. videofilm megtekintését javaslom, amely magyar feliratozással rendelkezik. Ebből kiindulva aztán sok-sok irányban továbbindulhat. A tudományos értékű cikkek, tanulmányok, könyvek, konferenciaanyagok, riportok és hivatkozások ma már igen nagyszámúak. Ezekből táplálkozva röviden csupán néhány tudományos eredményre térhetünk ki e helyen.

1. Az első és legfontosabb azt tisztázni, hogy a Föld globális hőmérséklete (már ennek definiálása sem egyszerű és vitamentes) állandóan változik, ami akár 400 ezer évig visszamenően bizonyított. E hőmérséklet-változás tartománya eléri (csúcstól csúcsig) a 10-11 °C értéket. Az említett visszamenőleges 400 ezer évben négy nagy hőmérsékleti hullám zajlott le, amelyek során, érdekes módon, a nagy felmelegedések viszonylag gyorsan (kb. 10 ezer év alatt), míg a visszahűlési folyamatok elhúzódva zajlottak le (130–140 ezer év alatt). Ám közben e változások nem egyenletesek, statisztikus jelleggel, fűrészfogszerűen alakuló kisebb csúcsokkal és völgyekkel, de állandóan változik a hőmérséklet. Így jogosan olvashatunk különböző átmeneti jégkorszakokról.

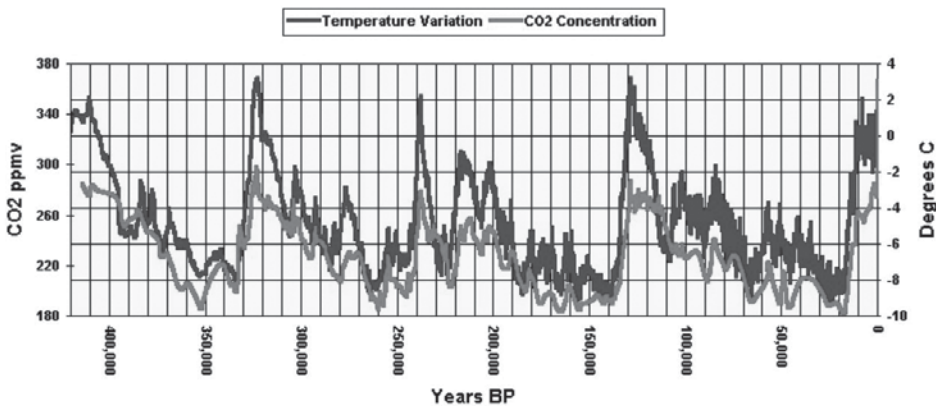
A statisztikus jelleg egyszerűen abból adódik, hogy a kialakuló és mérhető hőmérséklet igen nagyszámú környezeti tényező, külső és belső hatás (napsugárzás, felhősödés, óceánok hatása, vulkánkitörések stb.) függvénye. E hatások ugyancsak statisztikus jellegűek, ezért a jelenlegi átmeneti felmelegedésről senki sem jósolhatja meg, hogy milyen mértékű lesz, hogy vajon egy kisebb, vagy akár egy nagyobb hőmérsékleti csúcs fog kialakulni, ha egyáltalán kialakul. Amennyiben az említett nagy hőmérsékleti periódusok továbbra is ismétlődnek, akkor kb. 10 ezer évvel a legutolsó nagy csúcs utáni ereszkedő lehűlési ág elején tartunk.

2. Az IPCC által elfogadott klíamodellek statikus modellek, és ennek megfelelően átlagos paraméterértékekkel számolnak. E modellek lényegében a légkör sugárzási energiamérlegét írják fel, és ebből eredeztetik, hogy a globális felmelegedés az üvegházhatás, és elsősorban a növekvő szén-dioxid-koncentráció következménye. Az előző pontban foglaltakból eredően azonnal felvetődik a kérdés, hogy e modellekben mely visszamenőleges időtartományhoz tartozó átlagos paraméterértékekkel számolnak. 10 évhez, 50 évhez, 150 évhez tartozó, vagy akár 150

ezer évhez tartozó adatokkal, vagy a számukra rendelkezésre álló, általuk megbízhatónak tekintett adatokkal? Ugyanis a modellek paramétereinek számszerű értéke mindig más és más lesz, attól függően, hogy milyen időperiódushoz tartozó átlagértékeket vesznek alapul (akkor is, ha feltételezzük, hogy az adatok korrektek). Következésképpen igazán általános és örök érvényű klímamodell nem is alkotható meg. Nem csoda, ha nagy gyakorisággal változnak is.

3. Feltétlenül ki kell térni a globális felmelegedés és a légkör szén-dioxid-koncentrációjának kapcsolatára, ok-okozati összefüggésükre. A számtalan publikáció közül e helyen csupán egyetlen, cáfolhatatlannak tekinthető kutatási eredményre utalunk. 1999-ben publikálták az Antarktiszon működő Vosztok kutatóállomás eredményeit, amelyek több mint 3600 méter mélységű fúrásból felszínre hozott jégdugók analizéséből származnak (New Antarctic Ice Core Data, kereséssel elérhető). Érdekes e helyen is bemutatni a témánk szempontjából legfontosabb ábrát, amely a globális hőmérséklet és a légkör szén-dioxid- (CO₂ ppmv – azaz térfogati milliomodrészben mért) koncentrációjának időbeli változásait ábrázolja az elmúlt 420 ezer évre visszamenőleg. Az idődiagram egyrészt igazolja a 2. pontban a hőmérséklet-változással kapcsolatban elmondottakat, másrészt bizonyítja a hőmérséklet és a szén-dioxid-koncentráció közötti helyes ok-okozati kapcsolatot. (A hőmérséklet-skála önkényes 0 ponthoz viszonyított eltéréseket jelöl.)

1. ábra: Antarktisi jégdugók vizsgálatából származó adatok



Egyértelműen megállapítható (különösen a gyors felfutási szakaszokból), hogy a szén-dioxid-koncentráció változása időben késlekedve követi a hőmérséklet-változást, tehát a szén-dioxid-változás nem lehet oka a hőmérséklet-változásnak. Az időkésleltetésre jellemző ún. időállandó értéke, szimulációs vizsgálatok alapján, mintegy 2000 évre tehető. Egyébként az is bizonyítható, hogy a késlekedés elsősorban az óceánok hatalmas víztömegeiben lejátszódó gáztárolási folyamatok eredménye. Ha csökken a légkör hőmérséklete, nő az oldatba menő gázok (s így az oldott szén-dioxid) tömege, és fordítva: ha az óceánok felső vízrétegeinek hőmérséklete emelkedik, az oldott gázok szabaddá válnak, és a légkörbe kerülnek. Tehát az antropogén szén-dioxid-kibocsátás és a globális felmelegedés általánosan elfogadott ok-okozati kapcsolata nem állja meg a helyét. A globális hőmérséklet-változások sok-sok tényező együttes hatásának eredőjeként alakulnak, amelyek közül domináns hatásként pl. a napfolttevékenység valószínűsíthető, minthogy nagyon szoros a változások közötti korreláció (a fent hivatkozott videofilm-ben többek között erre vonatkozó kutatási eredményekről is szó van). A szkeptikusok alapvető érveit egyébként már a Műszaki Könyvkiadónál 1986-ban megjelent könyv tartalmazza.³

Érdeemes megemlíteni, hogy a fentihez hasonló idődiagramokra támaszkodva Al Gore, az USA volt alelnöke környezetvédő körútjain rendre bizonygatta a globális felmelegedés és a szén-dioxid-kibocsátás szoros kapcsolatát, csupán az említett időeltolódásról nem szólt, és az ok-okozati kapcsolat téves hangoztatásával félrevezette a hallgatóit.

4. Negyedik témaként dióhéjban feltétlenül ki kell térnünk – már magyarsága miatt is – Miskolczi Ferenc „szkeptikus” kutatási eredményeire, illetve a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) keretében folyó vitára. Miskolczi Ferenc az ELTE-n végzett fizikus, több évtizeden keresztül különböző külföldi intézeteknél a légköri sugárzásátvitel területén dolgozott, majd 2001 és 2005 között a NASA űrkutatási központ tudományos főmunkatársa volt. Az itt megnyert egyik kutatási projekt keretében a spektrális üvegházhatás kutatásában vett részt. Az általa kidolgozott HARTCODE sugárzásátviteli szimulációs program alkalmazásával fel dolgozta és elemezte a 61 évre visszatekintő légköri rádiószondás mérési eredményeket (óriási adatbázist), mely vizsgálatok alapján egyrészt új strukturális összefüggéseket tárt fel a légkör sugárzási komponensei között, ami egy új üvegházelmélet megalapozásához vezetett. Másrészt té-

mánkhoz szorosan kapcsolódva a mérési eredmények alapján igazolta, hogy a több mint hatvan év alatt egyre növekvő szén-dioxid-kibocsátás ellenére az üvegházhatás érdemben nem változott. Ez azt jelenti, hogy a szén-dioxid-kibocsátás nem okozhat légköri felmelegedést. Kutatási eredményeit nem publikálhatta, ezért megvált a NASA-tól. Noha eredményei azóta ismertté váltak,

...egyre növekvő szén-dioxid-kibocsátás ellenére az üvegházhatás érdemben nem változott.

ményei azóta ismertté váltak, az ENSZ szárnyai alatt működő IPCC még együttműködésre sem hajlandó.

Az USA-ban élő Miskolczi természetesen a magyar tudományos élettel is felvette a kapcsolatot, elsőként 2005-ben az

OMSZ-ben tartott előadást *Az általános üvegházegyenlet* címmel. És ezzel felkavarta a hazai hivatalosan kialakult tudományos állóvizet. A hazai állapot visszatükrözi a világban zajló klímapolitikai háborúskodást. Végül az MTA 2011 végén egy projektet hagyott jóvá Miskolczi Ferenc kutatási eredményeinek kritikai vizsgálatára. Az erről szóló jelentés és Miskolczinak az ezzel kapcsolatos (28 oldalas, sűrűn írott) megjegyzései az interneten elérhetők.⁴ Utóbbi 2012. március 15-i dátummal íródott az MTA Földtudományok Osztályának címezve. Ezután következett a hosszú, forró nyár. Itt tartunk ma, és várjuk a folytatást. Az MTA GGKI 2011. január 17-i projekt munkaértekezletéről készült gondos emlékeztető szerint a GGKI igazgatója mint levezető elnök „Kifejezte reményét, hogy egy év múlva sikerül a szakembereknek olyan konszenzusra jutni, ami pró vagy kontra a projekt mellett áll”. Ennek tükrében tanulságos lehet ugyanezen emlékeztető precíz visszatekintő felsorolását ideidézni (8–10. oldal):

„A projekt előzményei:

2005. július 19-én Miskolczi Ferenc előadást tartott az OMSZ Marczell György Főobszervatóriumában, *Az általános üvegházegyenlet* címmel.

2006. április 13-án Zágoni Miklós előadást tartott az OMSZ Kitaibel Pál utcai tanácstermében, az MTA Meteorológiai Tudományos Bizottságával (MTB) és a Magyar Meteorológiai Társasággal (MMT) közös szervezésben Miskolczi Ferenc üvegházegyenletéről.

2006 tavaszán Zágoni Miklós meghívást kapott, hogy lektorként vegyen részt az IPCC készülő 2007-es 4. helyzetértékelő jelentése I. Mun-

kacsoportjának (Tudományos alapok) előkészületeiben. Zágoni több megjegyzést tett, felhívva a figyelmet Miskolczi Ferenc eredményeire, melyek ellentmondanak a Working Group I. alapfelfogásának a széndioxid és a globális felmelegedés közötti összefüggésről. Minthogy Miskolczi cikke a review folyamat lezárultakor még nem jelent meg, e megjegyzések nem kerülhettek bele a végső riportba.

2006. május 3-án Miskolczi Ferenc előadást tartott az ELTE TTK tanácstermében *The general greenhouse equation* címmel, számos meteorológus, fizikus és csillagász meghívott előtt.

2006. január 1-től Miskolczi lemondott a NASA-nál viselt kutatói állásáról, mert nem hozhatta nyilvánosságra az eredményeit.

2007-ben megjelent az IPCC Assessment Report 4 és Miskolczi Ferenc *Greenhouse effect in semitransparent planetary atmospheres* c. cikke. Az IPCC Nobel-békedíjat kapott, Miskolczi cikkét hallgatás övezte.

2008. október 2-án Zágoni előadást tartott Miskolczi cikkéről az OMSZ Kitaibel Pál utcai előadótermében, az MTB-vel és az MMT-vel közös szervezésben.

2009. február 11-én Zágoni Miklós előadást tartott a Környezetvédelmi Minisztériumban Miskolczi Ferenc üvegház-elmélete címmel, melyre az MTB elnöke és több tagja is eljött.

2009. október 31-től Zágoni lemondott a KvVM-nél viselt köztisztviselői állásáról, mert nem beszélhetett nyilvánosan Miskolczi eredményeiről.

2009. november 27-én az MTA Geodéziai és Geofizikai Kutatóintézete, a Pannon Egyetem Föld- és Környezettudományi Tanszéke és a Soproni Tudós Társaság közös rendezésében Sopronban *Mozaikok az éghajlatkutatáshoz* címmel tudományos konferencia zajlott le, melyen Szarka László és Zágoni Miklós előadásai nyomán élénk vita alakult ki.

Időközben a Magyar Tudomány c. folyóirat 2009. februári számában vita bontakozott ki Reményi Károly akadémikus és Czelnai Rudolf akadémikus között a klímamodellek előrejelzéseinek bizonytalanságáról és a széndioxidnak a felmelegedésben játszott szerepéről.

2010 februárjában a Magyar Tudomány közölte Reményi újabb cikkét, melynek kapcsán Pálinkás József, az MTA elnöke 2010. február 16-ra megbeszélést hívott össze Bozó László, Czelnai Rudolf, Láng István, Major György, Mészáros Ernő, Reményi Károly és más akadémikusok

részvételével, mely ülésre meghívta Zágoni Miklóst is. Itt Zágoni kiosztotta Miskolczi Ferenc újabb számításainak egyik grafikonját, mely a NOAA 61 éves adatsorán az üvegházhatás állandóságát (egyensúlyi, nem emelkedő voltát) mutatta. Az ülésen erről tartalmi vitára végül nem nyílt lehetőség.

2010. február 19-én, a Klímaklub által rendezett II. Magyarországi Klímacsúcson a tudományos szekcióban, Bozó László szekcióelnöksége mellett Zágoni Miklós előadta Miskolczi Ferenc fentebb említett kutatási eredményeinek rövid tartalmi összefoglalását.

2010. március 2-án az MTA Nemzeti Stratégiai Tanulmányok Programbizottsága által szervezett Víz–Táj–Társadalom Konferencián, az MTA kongresszusi termében Glatz Ferenc akadémikus meghívására Nováky Béla és Zágoni Miklós közös előadást tartott Éghajlat és víz címmel, melyben Nováky Béla az IPCC 2007-es jelentésének vonatkozó információit, Zágoni Miklós pedig az azóta eltelt időszakban Miskolczi Ferenc által a tárgykörben elért eredményeket ismertette.

2010. június 2-án, az MTA Vízgazdálkodás-tudományi Bizottságának előadói ülésén Mika János meteorológus és Zágoni Miklós fizikus egy-egy előadása hangzott el a témáról; az MTB tagjainak többsége nem volt jelen.

2010. június 28-án bemutatták az MTA Köztestületi Stratégiai Programok: Környezeti jövőkép – Környezet és klímabiztonság c. kötetet (szerkesztő Bozó László, az MTB tagja). Ennek 2. fejezete (Éghajlati forgatókönyvek, szerző Bartholy Judit, az MTB tagja) így fogalmaz: »Mára már nem kétséges, hogy [a globális felmelegedés] háttérében az üvegházhatású gázok antropogén eredetű kibocsátásának a növekedése áll.« Zágoni levélben hívta fel a szerzők és a szerkesztők figyelmét ezen megfogalmazás kérdésességére, csatolva Miskolczi új cikkét.⁵

2010. szeptember 23-án az MTB ülésén Major György akadémikus előadást tartott Miskolczi Ferenc légköri üvegházhatással kapcsolatos munkáiról. Az ülés Emlékeztetője szerint röviden ismertette Miskolczi két, az Időjárás c. lapban 2004-ben és 2007-ben megjelent cikkét, valamint az Energy & Environment-ben közölt friss írását. Megállapítása szerint Miskolczi empirikus eredményeinek fizikai alapelvekre való visszavezetése egyes lépéseiben erősen vitatható, mások megkérdőjelezhetők. Szerinte a NOAA adatbázisán kimutatott optikai mélység számítás azért nem meggyőző, mert szembeötlő a vízgőztartalom

idősorának inhomogén volta. Major György végső konklúziója az volt, hogy Miskolczi eredményei nem teszik okafogyottá az antropogén eredetű üvegházgáz-koncentráció növekedése elleni fellépést. (Megjegyzendő, hogy Major György akadémikus úr ezen értékelése nem ejt szót Miskolczinak az infravörös abszorpció egyensúlyi értékére vonatkozó elméleti predikciójáról és ennek a TIGR2 rádiószondás adatbázis globális átlagával, valamint a NOAA adatbázis 61 éves átlagával való egyenlőségéről.) Az MTB tagjai felvetették, hogy a bemutatott gondolatsort célszerű lenne egyrészt publikálni, másrészt népszerűsíteni. Döntés született, hogy az European Climate Foundation által felkért szakértők Miskolczi eredményeire vonatkozó álláspontját október 13-án MTB-ülés keretében, másnap pedig széles nyilvánosság előtt mutatják be.

Az MTB 2010. október 13-i ülésének társszervezője az European Climate Foundation (ECF) volt, amiért az Emlékeztető szerint az MTB köszönetet mondott. Az ECF-et képviselő Julian Popov jelenlétében az általuk felkért szakértő, Robert van Dorland, a Holland Királyi Meteorológiai Intézet vezető munkatársa tartott előadást, Rebuttal of Miskolczi's alternative greenhouse theory (Miskolczi alternatív üvegházelméletének cáfolata) címmel. 2010. október 14-én az MTB egy tagjának levelet vezető elnökletével, az MTB elnökének és további tagjainak jelenlétében Robert van Dorland előadást tartott a zöldek, valamint a hazai és nemzetközi média megjelent képviselői számára ugyanezzel a címmel.

Miskolczi Ferenc nem kapott meghívást a szeptember 13-i, illetve az október 13-i és 14-i ülésekre. Egy, közvetlenül a sajtótájékoztató előtt kapott értesítés hatására Zágoni Miklós megjelent az október 14-i eseményen, és hozzászólásában tételesen visszautasította Robert van Dorland »cáfolatát«. Zágoni nehezményezte, hogy Miskolczi nem lehet jelen saját elméletének »megcáfolásánál«, és nem védheti meg magát a nemzetközi média előtt. Zágoni jelezte, hogy a korrekt tudományos vita elemi feltétele a »másik fél«, az érintett szerző meghallgatása lett volna.

Ezek a közvetlen előzmények vezettek Miskolczi Ferencnek a projekt keretében történt, 2011. januári hazahívásához és a projektindító előadás megszervezéséhez, az MTA MTB tagjainak és másoknak a meghívásával. Sajnos az MTB számos, a 2010. szeptemberi és októberi ülésen jelen lévő tagja nem élt e lehetőséggel, és Miskolczi Ferenc január 17-i előadására nem jött el.

Megjegyzendő, hogy bár az MTB elnöke Miskolczi ezen előadásán jelen volt, nem tett hozzászólást, ellenben nyilatkozott a sajtónak a széndioxid által okozott üvegházhatásról.”

Az idézett eseménysor önmagában láttelel, mégis örvendetes, hogy sikerült az Akadémián érdemi vitát kieszközölni. A vitában részt vevők közül igazán szkeptikusnak csak Reményi Károly akadémikus tekinthető, aki – nem véletlenül éppen – energetikai szakember. Vajon lesz-e folytatás, és a végén felelős MTA-szintű szakvélemény és kifelé is felvállalt álláspont?

...hazai energiapolitika egyre inkább az EU elvárásaihoz igazodott...

Ehhez kapcsolódva érdemes Zágoni Miklósnak a *Magyar Nemzet*ben megjelent cikkét elolvasni.⁶

ENERGIAPOLITIKA

Az energiapolitika kérdéseiről az Akadémián biztosan nem lesz a fentiekhez hasonló szakmai vita, minthogy az MTA-hoz nem tartozik olyan szakmai intézmény, amely érdemben foglalkozna az energetikával. Ilyen intézménye nem is volt, mivel a 60-as és 70-es években Lévai András akadémikus erre irányuló kezdeményezéseit az Akadémia vezetése rendre elfojtotta. A rendszerváltozás utáni hazai energiapolitika egyre inkább az EU elvárásaihoz igazodott, ezért az EU energiapolitikájának dióhéjban áttekinthető eseménysorát célszerű tanulmányozni.⁷ Ezt annál is érdekesebb megtenni, mivel az EU-ban az energiapolitika elvileg a tagországok kompetenciájába tartozik, és a közös energiapolitika egyre erőszakosabban, a kertkapun keresztül sompolyogva formálódik napjainkban. Ennek tükrében (figyelmünket erre koncentrálni) igazán tanulságos az elmúlt időszak eseményeinek felidézése.

1951-ben négy ország létrehozta az Európai Szén- és Acélközösséget (vámuniót), majd 1957-ben az atomenergiával kapcsolatos kutatások összehangolására az EURATOM-ot, és létrejön az Európai Gazdasági Közösség (EGK), más néven Közös Piac (római szerződés). 1973-ban 9-re, 1981-ben 10-re, 1986-ban 12-re, 1995-ben 15-re, 2004-ben 25-re bővült. Jelenleg 27 tagországgal rendelkezik. Közben 1986-ban aláírják az Egységes Európai Okmányt (kereskedelmi forgalom szabad áramlása),

1993-ra megvalósul az egységes piac („négy szabadság”), és megszületik az Európai Unióról szóló maastrichi szerződés, tehát ettől az időponttól létezik az Európai Unió (EU). 1999-ben az amszterdami szerződésben megjelenik a környezetvédelem ügye.

A kőolajválság hatására 1974-ben a Tanács jóváhagyja az energiafelhasználás racionalizálását és az olajimport-függőség csökkentésének stratégiáját. 1986-ban a Bizottság Fehér könyve elsőként fogalmaz meg energiapolitikai célkitűzéseket (energiaszektor átalakítása). Előtérbe kerül az egységes energiapiac kialakítása és liberalizációja (amellyel kapcsolatban 1990 és 1998 között négy fontos irányelv lép hatályba a villamosenergia-piac és a földgázpiac szabályozásáról). A volt szocialista országok és az EU energiaügyi kapcsolatainak intézményesítését 1991-ben a Hágában aláírt Energia Charta fogalmazza meg, az energiahatékonyság és a környezetvédelmi szempontok előtérbe helyezésével. (2011-re 51 ország és az EU írta alá, Oroszország nem ratifikálta). 1995-ben újabb fehér könyv készül, amely összefoglalja a mindenkori uniós energiapolitika iránymutatásait és fundamentumait (ellátásbiztonság, versenyképesség, környezetvédelem). Ezzel elérkezünk az ezredfordulóhoz, amikortól megerősödik a közös energiapolitika kialakítására való törekvés. Ebbe az irányba tett fontos lépés 2005-ben az Energiaközösség létrehozásáról szóló szerződés aláírása, amely az EU és a délkelet-európai államok megállapodása. Az energetikai és piaci lehetőségek kiterjesztésén túl ez egyben összekötötést biztosít a Kaszpi-tenger mentén fekvő országok felé. Az EU határozott célja, hogy kiterjessze szabványainak érvényét, elsősorban a környezetvédelmi előírások területén. Az Unión belüli teendőket 2000-ben a Bizottság Zöld könyve foglalja össze, *Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért* címmel, amely hat területen javaslatot tesz a hosszú távú energiapolitika kereteire és a csoportos intézkedésekre. E stratégia alapján az Európai Tanács 2007. márciusi ülésén elfogadták a 2007–2009-es időszakra vonatkozó cselekvési tervet. „Ennek eredményeképp elindulhatott az új integrált éghajlat-változási és energiapolitika, amely egy valódi uniós energiapolitika kezdeteként értelmezhető.” Ennek szellemében hat előretekintő szakpolitikai programot határozott meg (gáz és villamos energia belső piac, ellátásbiztonság, energiahatékonyság, energia-külpolitika, energiatechnológiák). A Tanács ezen az ülésén kötelezte el magát a 20–20–20 kezdeményezés mellett (de szép egy-

forma, kerek számok!). Vállalta, hogy 2020-ig az üvegházhatású gázok kibocsátását 20%-al csökkenti, a megújuló energiaforrások részarányát (8,5%-ról) 20%-ra növeli, és az energiahatékonyságot 20%-kal javítja. Ez vízvázlat az EU energiapolitikájában, a 20–20–20 kezdeményezés prioritássá válik, és dominánssá válik a klímapolitikai elkötelezettség. 2008 elején a Bizottság javaslatot terjeszt elő a kibocsátáskereskedelmi irányelvek 2013-tól 2020-ig terjedő (harmadik) időszakot érintő felülvizsgálatára, és egy új, a megújuló forrásokból előállított energiát szabályozó irányelvre. A „klíma- és energiacsomagról” (mostantól fogva ez a megnevezés nyer polgárjogot) folyó viták után 2008 decemberében az Európai Tanácsban kompromisszumos megállapodás születik, amely alapján a Parlament öt jogszabályt szavaz meg. Ezek: az emíziókereskedelmi rendszer (ETS) módosítása, a tagállamok közötti erőfeszítések megosztása az ETS-en kívül eső szektorokban, a megújuló energiaforrások elterjedésének előmozdítása, a szén-dioxid-megkötés és geológiai tárolás (CCS), és a személyautók CO₂-kibocsátásának csökkentése. Tehát *mind az öt törvény a szén-dioxid-kibocsátással kapcsolatos*. Addig, amíg az ETS első és második szakaszában (2005–2012) a kvótákat ingyenesen osztották ki, az új megállapodás értelmében 2025-ig el kellene érni, hogy az összes kibocsátási egységet csak aukciókon lehessen megvásárolni. Az energiaszektorban már 2013-ig el kellene érni a 100%-os elárverezési arányt. Ahelyett, hogy a negatív tapasztalatok után megszüntették volna e fiktív áruval való kereskedést, „piaci alapon” azt még tovább bonyolítják. Kérdés, hogy az árverezési bevételnek mi lesz a sorsa? A 2010 júniusában elfogadott tízéves gazdaságpolitikai stratégiához csatlakozva a Bizottság kiadta az Energia 2020 stratégiát, amely a korábbi cselekvési terv folytatása. Kiegészítésként a Bizottság közleményben adja ki az energia-infrastruktúrákra vonatkozó prioritásokat, amelyek az energiahálózatok fejlesztésére tesznek javaslatot. Mindezek betetőzéseként 2011 februárjában az Európai Tanács rendkívüli ülése keretében megtartották *az első uniós energiacsúcst*, amelyen megerősítették a Bizottság stratégiai célkitűzéseit, és döntöttek arról, hogy a belső integrált energiapiacot 2014-ig meg kell valósítani. 2012 szeptemberében az Energiatanács (ilyen is van) elé kerülnek a Megújuló Energiastratégiára és a Transzeurópai Energiainfrastruktúrára (9 stratégiai energiafolyosó) vonatkozó javaslatok, amelyeket az év végén a Tanács valószínűleg el is fogad. Mindezek 1974 óta sok-sok ezer oldalon

és a tagok számának megfelelő nyelveken, és egyre bürokratikusabb szervezettel.

A bemutatott nagyon tudatos, lépésről lépésre végrehajtott központosítási stratégia tanulságos, különösen annak tükrében, hogy elvileg az országok energiapolitikája (még) a tagállamok hatáskörébe tartozik, miközben pl. a direktívák és törvények kötelező érvényűek. A 2009 január 1-jén hatályba lépett lisszaboni szerződésben az energiaügy viszont *önálló (EU) politikaként* szerepel.

2012 szeptemberében az Európai Parlament Strasbourghban tartott teljes ülésén a Bizottság elnöke kijelentette, hogy „a nemzetállamok föderációja felé kell haladnunk”. A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy az energiapolitika alakítását már hosszú ideje következetesen ez a föderációs eszme vezérelte. Az energiapolitika szintiszta politikává vált, az energetikai szakemberek esetleg csak a háttérben jutnak szerephez.

A KLÍMA- ÉS ENERGIAPOLITIKA PÁROSA

Érdeemes összevetni az ENSZ által irányított klímapolitikának és az EU energiapolitikájának fontosabb történéseit, és azok időpontjait, amelyek alapján néhány fontos megállapítás tehető:

– Az ENSZ klímapolitikájában mintegy húsz év alatt felgyorsulva alakul ki a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésének prioritása: 1979-ben még csak feltételesen fogalmazódik meg a CO₂ szerepe („hozzájárulhat”), az IPCC 1. jelentése (1990) már kibocsátáskorlátozási intézkedéseket sürget, a Riói Csúcs (1992) az antropogén éghajlatváltozás politikai elismerése, és a Kiotói Egyezmény (1997) már kibocsátáscsökkentési vállalásokat tartalmaz. Mindezek alapját az IPCC keretében folyó, a klíma-modellre alapozott vizsgálatok és kutatások képezik.

– Az EU-ban 2007-ig külön pályán fut a klíma-, illetve energiapolitika. Noha hivatalosan deklarált energiapolitika még nem is létezik, az 1970-es évektől (kőolajválság) elindul az energiafelhasználás és az importfüggőség csökkentésének szorgalmazása és az energiaszektor átalakítása, elsősorban a villamosenergia- és földgázpiac szabályozásával. Megfogalmazódnak az energiapolitika fundamentális célkitűzései, ezek között harmadikként a környezetvédelem. Mindaddig az EU az ENSZ klímapolitikájának elfogadója és követője.

– Az ezredfordulótól kezdve az EU-ban két fronton is jelentős változás következik be. Egyrészt megjelenik „az integrált éghajlat-változási és energiapolitika”, másrészt a most már deklarált „energiapolitika” belül prioritást nyer a 20–20–20 kezdeményezés (Európai Tanács, 2007), és ezzel a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésének mindent felülíró követelése.

– Az önálló EU-s energiapolitika így a világon már közfelfogással elfogadottá vált klímapolitikán keresztül settenkedik be a tagországok energetikájába, miközben az EU a globális felmelegedés elleni küzdelem zászlóvivőjévé is vált. E szerepet azért vállalta fel (a Bizottság, a Tanács és a Parlament együttes felelősségében), hogy az önálló EU-s energiapolitikát elfogadtassa, és ezzel e fontos stratégiai területen az Európai Föderáció egyik fontos alapkövét lerakhassa.

– Amint korábban tisztáztuk, az éghajlatváltozás nem lehet a szén-dioxid-kibocsátás következménye, ezért a kibocsátás csökkentés mindenáron való szorgalmazásával siklik az EU energiapolitikája tévútra. Az ENSZ és az EU mindeközben (mintegy három évtizeden keresztül) szóba sem állt az ún. szkeptikusokkal, és nem fogadták be azokat a tudományos eredményeket, amelyekre a szkeptikusok álláspontjaikat alapozzák. A hozzáállás tudományellenes és antidemokratikus.

– A tévútra tévedés fontosabb következményei: a stratégiai jelentőségű energiaellátást teljesen a piaci szereplőkre kívánják bízni; értelmetlenül visszaszorítják a fosszilis tüzelőanyagok felhasználását; feleslegesen jelentős összegeket fordítanak a dekarbonizálásra; mértéktelenül előtérbe helyezik a megújuló energiaforrások hasznosítását, azok jelentős támogatásával (akkor is, ha nem versenyképesek); bevezetésre került a szén-dioxid-kvóta kereskedelme; az atomenergia hasznosításának fő előnyeként hozzák fel, hogy nem jár szén-dioxid-kibocsátással. Mindezekkel teljesen eltorzul az energetika területén a kutatás, a fejlesztés és a beruházások szerkezete (máris igen nagy összegekről van szó). Európa ezzel jelentősen csökkenti versenyképességét, és számos területre (akár a környezetvédelmen belül) kevesebb pénz jut, ahol arra sokkal nagyobb szükség lenne. A kárt hatványozottan növeli, hogy az EU-ban a neoliberális ideológia alapján minden célkitűzést piaci eszközökkel kívánják elérni (legkirívóbb példa a kibocsátásikvóta-kereskedelem és a rendkívül bonyolulttá duzzasztott villamosenergia-kereskedelem). Közben a piaci verseny komoly morális válságba jutott. Pozitív hozadékként

megemlítendő, hogy az utóbbi évtizedekben máris jelentős kutatási és fejlesztési eredmények születtek, közöttük csúcstechnológiák, amelyeknek számos kihatása lesz általában a legkülönbözőbb technológiák fejlődésére.

Úgy gondolom, hogy megalapozottan tehető fel az a nyugtalanító kérdés, hogy az energetika nem jutott-e tévútra? Arra kell tudnunk választ adni, hogy az EU klíma- és energiapolitikája mennyiben szolgálja a tagországok állampolgárainak érdekeit? Amíg a helyes választ megkapjuk, naponként nő a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére fordított száz- és százmilliárdok összege, ahelyett hogy pl. a felmelegedés káros következményeinek csökkentésére és igazi környezetvédelemre fordítanak. Ilyen EU-ban, liberális piacgazdaságban kell élnünk? Miközben az Európai Parlamentnek nincsen jobb dolga, mint e kis Magyarország kötelességzegéseivel foglalkozzék? Az viszont eredmény számára, hogy a villamos energia kereskedésével kis hazánkban több mint 60 cég foglalkozik, tőzsdék is léteznek, még sincs igazi korrekt, árscsökkentést eredményező verseny, és mindent mi fizetünk (egy kilowattóra villamos energia ára 50 forint).

Utóbbi, csupán egyetlen kérdéssel eljutottunk a magyar energiapolitikához. Röviden, sommásan néhány véleményfoszlányt talán érdemes megfogalmazni (hiszen külön részletes tanulmányt igényelne). Igazán önálló energiapolitikával nem rendelkezhetünk az EU-tagságunk (függségünk) okán. A rendszerváltozás után gyorsan igyekeztünk szolgai módon (akár túl-) teljesíteni a velünk szemben támasztott követeléseket (dereguláció, privatizáció, liberalizáció, energiatörvények stb.). Csupán egy kirívó példa: 1987 óta (amikorra a Paksi Atomerőmű negyedik egysége elkészült) nem építettünk egyetlen, állami kezdeményezésű, a mindenkori energiapolitika keretébe illeszkedő, korszerű nagy kondenzációs erőművet (külföldi befektetők építettek). Egyre nő a villamosenergia-import. Pedig minden kormánynak volt (van) új és újabb energiapolitikai koncepciója, stratégiája. De hát ezek inkább (a parlament jóváhagyásával készült) jól vagy kevésbé jól sikerült (törvényi szintre emelt) tanulmányok és újabban e törvényhez kapcsolódó cselekvési tervek (az említett divatos műszavak már-már irritáló ismétlődésével). Ezekből rendre vajmi kevés valósul meg. Ha az EU energiapolitikája hibás, akkor a miénk is csak az lehet. Ahogy már említettük, a rendszerváltozás óta a magyar energetika sodródik, nincsen nemzeti karaktere.

A politika egyre inkább rátelepedett az energetikai ágazatra, ezért inkább csak politikánk van, kevés energetikai szakmaisággal (a parlamentben régóta egyetlen hozzáértő energetikai szakember sincsen, másutt is elvétve akad). Az energiapolitikát már egy jó ideje a közgazdászok, a jogászok és a pénzügyérek „csinálják”. Olyan is. Külön kiemelendő, hogy a fukusimai atomerőmű katasztrófája után is görcsösen ragaszkodnak a Paksi Atomerőmű (több szempontból kifogásolható) bővítéséhez. Talán egyetlen pozitív elmozdulás: újabban változóban van az állami szerepvállalás újraértékelése, és ennek keretében keleti irányban (az energiahordozók importján túlmutató) gazdasági és azon belül az energetikai együttműködés kölcsönös előnyökön nyugvó megújítása. A parlamenten kívül irreálisan nagyszámú (különösen megújuló) energetikával foglalkozó intézmény, cég, alapítvány, szakmai és civil szervezet, pályázatok beadására szakosodott iroda jött létre, mindahány az EU-s támogatásokra számítva. Egyre követelődőbb hangnemben lépnek fel a pályázati kiírásokra várva. Egy tévútra tévedt politika termékei.

JEGYZETEK

- ¹ Fricz Tamás: *Fölényben a világkormányzás*. Magyar Nemzet, 2012. augusztus 13.
- ² Zágoni Miklós: *Miskolczi Ferenc kutatási eredményeinek kritikai vizsgálata*. Beszámoló jelentés, MTA GGKI, 4. o.
- ³ Heinz-Gerhard Franck–André Knop: *A szénfeldolgozás kémiai technológiája*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1986, 15. o.
- ⁴ [atlatszo.hu/Miskolczi/Miskolczi Ferenc kutatási eredményeinek kritikai vizsgálata](http://atlatszo.hu/Miskolczi/Miskolczi_Ferenc_kutatasi_eredmenyeinek_kritikai_vizsgalata)
[atlatszo.hu/Miskolczi/Megjegyzések Zágoni Miklós...](http://atlatszo.hu/Miskolczi/Megjegyzések_Zágoni_Miklós...)
- ⁵ Ferenc Miskolczi: *The stable stationary value of the Earth's global average atmospheric Planck-weighted greenhouse-gas optical thickness*. Energy & Environment, Special Issue: Paradigms in Climate Research, Vol. 21, No. 4., 2010.
- ⁶ Zágoni Miklós: *Ingatag ladikunk*. Magyar Nemzet, 2012. június 2.
- ⁷ EUvonal, Energiapolitika. www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=21

Egedy Gergely

Brit kilépés?

A népszavazás terve

Brixit?

Planned Referendum



Összefoglalás

A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy felvázolja a David Cameron által bejelentett népszavazási terv politikai kontextusát és történelmi háttérét. A szerző először magát a beszédet tekinti át, a hangsúlyozott szempontokat és értékeket, majd a népszavazás tervének belpolitikai fogadtatását elemzi. Ennek során megvizsgálja a konzervatívok, a Munkáspárt, a koalíciós partner, a liberális demokraták és az EU-tagságot ellenző Függetlenségi Párt első reakcióit. A tanulmány utolsó részében a szerző a jeles konzervatív filozófusnak, Roger Scrutonnak a nemzetállam védelmében felsorakoztatott érveivel igyekszik magyarázni a brit konzervatívok euroszkepticizmusát.

Summary

This study makes an attempt to survey the political context and historical background of David Cameron's promise to hold a referendum on British membership in the EU. The author first analyzes Prime Minister's speech, and then takes a look at the reception of this promise

EGEDY GERGELY egyetemi tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Közigazgatástudományi Kar (gergely.egedy@gmail.com).

in British politics. The first reactions of the Conservatives, the Labour Party, the coalition partner, the Liberal Democrats, and the anti-EU UKIP are explored. Finally, the arguments of the noted philosopher, Roger Scruton are given in defence of the nation-state to explain why British Conservatives are inclined to espouse Euroscepticism.

„Vonakodó európai” – szinte a Közös Piachoz történt 1973-as csatlakozása óta így tekintenek Nagy-Britanniára a kontinensen. Nem teljesen alaptalanul, hiszen a britek mindmáig féltékenyen őrzik szuverenitásukat – mintha a sziget-lét messzemenő lélektani következményekkel is járna... Nagy-Britanniának az Európai Unióhoz fűződő, számos feszültséggel terhelt kapcsolatának történetében újabb fordulópontot ígér David Cameron idén januárban tett bejelentése, miszerint ha a konzervatívok nyerik meg a választást 2015-ben, akkor népszavazást írnak ki a brit tagságról még a következő kormányzati ciklus első felében. Aligha kétséges, hogy a britek nagy kockázatot vállalnak az elszakadás lebegtetésével, de ez a lépés mégsem annyira meglepő a történelmi előzmények ismeretében. Ezek áttekintése előtt azonban vessünk egy pillantást arra, hogy pontosan mit is mondott a miniszterelnök 2013. január 23-án! Lényeges ugyanis, hogy milyen érvek, szempontok és hangsúlyok fogalmazódtak meg a brit álláspont magyarázatában.

Jól felépített és hatásos beszédében Cameron abból indult ki, hogy brit nézőpontból az Európai Unió nem cél, hanem eszköz.¹ Elismerve az európai integrációs törekvések történelmi érdemeit a világháború által szétszaggatott kontinens talpra állításában, arra a következtetésre jutott, hogy az európai együttműködést új alapokra kell helyezni. A kontinensnek meg kell értenie, hogy „egy szigetlakó nép karakterével rendelkezünk, függetlenek vagyunk, és szenvedélyesen védjük a szuverenitásunkat”.² A beszéd egészében ugyanakkor többször is visszaköszönő állítás, hogy egy jobb megállapodás nemcsak a briteknek, hanem Európának is hasznos, sőt nélkülözhetetlen lenne.

Miért is szükséges az együttműködés átalakítása? Mindenekelőtt azért, mert Európának három történelmi kihívásra kell felelnie. Az első az eurózána jövője, a második az európai versenyképesség hanyatlása, a harmadik pedig a veszélyes mértékben növekvő „demokratikus deficit” az EU intézményei és polgárai között. A legsúlyosabb veszélyt nem

azok jelentik Európára nézve, hangsúlyozta Cameron, akik változásokat sürgetnek, hanem azok, akik a változtatások gondolatát eretnekségnek nyilvánítják. „Ugyanabból több” („more of the same”) nem fog segíteni – csak még kisebb versenyképességet, még kisebb növekedést fog eredményezni.³

Mindezzel összefüggésben Cameron „víziója” az új Európáról a következő öt elvre épült.

Az első a versenyképesség, amelynek középpontjában az egységes piacnak és a bürokrácia leépítésének kell állnia.

A második a rugalmasság, amely figyelembe veszi a tagországok nagymértékben eltérő adottságait és érdekeit. Amely tudomásul veszi, hogy egyesek a szoros integrációban érdekeltek – mások pedig nem. Hagyjuk az ún. „kétsebességes Európáról” való beszédet, jelentette ki, induljunk ki abból, hogy demokratikus nemzetek együttműködéséről van szó, melyben az Unió alapjának az egységes piacot, nem pedig az egységes pénznemet tekintik. Az EU-ról szóló egyezmény arra kötelezi a tagokat, hogy az „egyre szorosabb unió” („ever-closer union”) megteremtésén munkálkodjanak – méltányos lenne, ha ezt nem írnák elő mindenki számára kötelező jelleggel. A rugalmasságra épülő együttműködés nem ugyanaz a perspektíva, mint „az egyre szorosabb unió”, ám éppolyan érvényes, állította a miniszterelnök.⁴

Cameron harmadik elve az, hogy az európai intézményeknek átadott jogköröket vissza is lehessen venni. A miniszterelnök emlékeztetett arra, hogy elvi síkon Laekenben erről már megállapodtak, de ez az ígéret nem teljesült... Nem lehet mindent „harmonizálni”: nem lehet reálistan azt követelni, hogy az Uniónak joga legyen például a brit kórházi orvosok munkaidejét szabályozni.

Negyedikként fogalmazódott meg a demokratikus felelősség, a számonkérhetőség elve, azzal érvelve, hogy valójában nincs „európai démosz”. Mi következik ebből? Cameron olvasatában az, hogy a nemzeti parlamenteknek kell a demokratikus legitimitás forrásainak lenniük. A választott politikusok mindenekelőtt saját országuk törvényhozóinak tartoznak felelősséggel.⁵

Az ötödik elv a korrektség (fairness). Ezzel kapcsolatban Cameron azt emelte ki, hogy akármilyen megállapodások születnek is az eurózónát illetően, ezeknek méltányosnak kell lenniük nemcsak a bent lévők, hanem a kívülállók számára is. Ismét leszögezte, hogy Nagy-

Britannia nem kíván a közös pénzt használókhöz csatlakozni, de nincs közgazdasági oka annak, hogy a közös valuta és a közös piac határai egybeessenek – mint ahogy Schengen és az egységes piac között sincs ilyen kapcsolat.

Ami Nagy-Britanniát illeti, először is azt kell figyelembe venni szerinte, hogy „az EU-ból való kiábrándultság csúcsponton van”. A miniszterelnök úgy látja, a britek azt érzik, hogy ez nem az az integráció, amelyhez annak idején csatlakoztak. Pontosan érzékelik, hogy minden új szerződés tovább rontja a tagállamok és Brüsszel közötti egyensúlyt az utóbbi javára. „Az EU a politikai integrációnak egy olyan szintje felé halad, amely messze túllépi Nagy-Britannia komfortérzetét”,⁶ mondta. Azon gyakran hallható felvetésre, miszerint felelőtlenség felvetni a tagság fenntartásának kérdését, így válaszolt: ha nem vagyunk hajlandók erről konzultálni a társadalommal, azzal csak a kiválás esélyeit növeljük. „Ezért vagyok a referendum híve”, vonta le a következtetést.⁷

Nem lenne azonban szerencsés a népszavazást most rögtön kiírni – ez a gondolat is lényeges eleme a beszédnek. Előbb ugyanis meg kell adni az esélyt az EU-n belüli együttműködés átalakítására. A „kint vagy bent?” kérdésre nem lehet addig felelni, amíg nem tudjuk, milyen alternatívák között lehet választani. A válság következtében az Európai Unió is át fog alakulni – a kapcsolatok új alapokra helyezése elkerülhetetlen lesz. A konzervatívok álláspontja tehát az, jelentette ki Cameron, hogy a 2015-ben esedékes parlamenti választás előtt felhatalmazást kérnek a polgároktól, hogy megkezdhessék a tárgyalásokat az Európai Unióval, s ha megkapják a bizalmat, ezek lefolytatása után fogják megkérdezni a briteket a bent maradásról. Cameron egyértelművé tette: ő a tagság híve, mert az Nagy-Britannia gazdasági mozgásterét és politikai súlyát egyaránt megnöveli. Ha sikerül méltányos, a brit érdekeket figyelembe vevő megállapodást kötni, ő „szívvel-lélekkel” az Unióban maradás mellett fog kampányolni...⁸

KONTINUITÁS VAGY ÚJ IRÁNY?

Ez a népszavazás az igenről vagy a nemről fog szólni, deklarálta Cameron, e ponton egy kicsit meg is állva a beszédben, mintha érzékeltetni akarná kijelentésének történelmi súlyát. Vajon mennyiben jelent újdonságot a brit konzervatívok Európához való viszonyában a fentebb vázolt

álláspont? A Konzervatív Pártot 2005 óta irányító Cameron jó néhány vonatkozásban célul tűzte ki a konzervatív politika megújítását, de bátran állíthatjuk, hogy Európa vonatkozásában mégis inkább a folytonosságot képviseli. A brit konzervatívok ugyanis hagyományosan a „nemzetek Európájának” az eszméje mellett álltak ki, vagyis elutasították, hogy az európai integráció nemzetek feletti, „szupranacionális” jelleget öltjön, egy Brüsszel által irányított „szuperállam” formájában. Fűzzük ehhez hozzá, hogy a viszonylag kései csatlakozás (1973. január 1.) a szigetország szempontjából valóban nem éppen a legkedvezőbb feltételek mellett történt, ezért meg lehet érteni a brit panaszokat. (Elég, ha csak arra utalunk, hogy az agrártermelőket támogató ún. közös mezőgazdasági politika egyértelműen előnytelen egy olyan ipari ország számára, mint Nagy-Britannia.) Az 1979-ben kormányra került Margaret Thatcher különösen gyanakvónak mutatkozott Európával kapcsolatban: miniszterelnökségének 11 éve alatt következetesen kiállt a brit szuverenitás védelmében Brüsszel erősödő centralizáló törekvéseivel szemben, számos konfliktust is vállalva ezzel. Emlékezetes, hogy a bukásában is döntő szerepet játszott az Európai Monetáris Rendszerrel szemben tanúsított kőkemény ellenkezése, e kérdésben ugyanis saját kulcsminiszterei sem értettek vele teljesen egyet.⁹

A bipoláris világrend megszűnése és a Kelet-Közép-Európában lezajló rendszerváltás után a brit konzervatívok síkra szálltak a szovjet uralomtól megszabaduló országok, köztük hazánk mielőbbi felvétele mellett – ez ugyanis újabb érvet kínált nekik a „laza szerkezetű” Európai Közösségért folytatott küzdelmükben. Thatcher nem osztotta Brüsszelnek azt a véleményét, hogy először belülről kell elmélyíteni az integrációt, mivel egyáltalán nem kívánta elmélyíteni az integrációt.¹⁰ Utódja, John Major támogatta ugyan a csatlakozást az Európai Monetáris Rendszerhez, de az integráció nemzetek fölötti tendenciáival kapcsolatos tory aggályokat ő is osztotta. Az 1992-ben kötött maastrichti egyezményben ezért kiharcolta, hogy Londonnak legyen joga távol maradni az egységes pénzrendszertől, és azt is elérte, hogy az EU szociálpolitikai szabályai se legyenek érvényesek saját országára. Maastricht után a brit Európa-po-

**A brit konzervatívok ugyanis
hagyományosan a „nemzetek
Európájának” az eszméje
mellett álltak ki...**

litika egyik sajátos eszköze lett a „kívül maradási” (opt-out) jogok kiharcolása. Jórészt Major érdeme volt az is, hogy a maastrichti nyilatkozatból végül kimaradt az a formula, miszerint az Unió távlati célja a „föderális állammá” alakulás.

Az 1997-ben hatalomra került Új Munkáspárt – bizonyos fokig saját hagyományaival is szakítva, hiszen a hatvanas-hetvenes években a Labour Party sem lelkesedett Európáért – jóval kevesebb fenntartást táplált az EU-val kapcsolatban. Sőt, Tony Blair kormánya a Major által elutasított „Szociális Fejezetet”, vagyis a szociálpolitika szabályozásának közös elveit is elfogadta. Az euró bevezetésének a megkísérlésétől viszont még a munkáspártiak is tartózkodtak; bár Blair eleinte mérlegelt egy népszavazást ez ügyben, végül elállt tőle. Ebben nagy szerepe volt pénzügyminiszterének, majd pedig 2007-től utódjának, Gordon Brownnak, aki mélyen idegenkedett a közös valutára való áttéréstől. Arra is érdemes utalni, hogy az Európával kapcsolatos politika jogi kereteit a Blair-korszak alkotmányos reformjai (a Felsőház átalakítása, hatalomát ruházás Skóciában és Walesben, arányos választási rendszer az EP-választáson stb.) érdemben módosították.

Eközben, a hosszúra nyúlt ellenzéki időszakban a toryk „euroszkepticismusa” a korábbinál is markánsabbá vált. Olyannyira, hogy innentől fogva de facto megszűnt a párt éles belső megosztottsága Európa ügyében: az integráció további mélyítésének hívei elveszítették minden befolyásukat, a hangadó Európa-párti politikusok (Kenneth Clarke, Chris Patten, Michael Heseltine) kiszorultak a párt vezetőségéből. Ezzel párhuzamosan a párt parlamenti képviselőinek a körében is jelentősen megnőtt az „euroszkeptikusok” aránya. A konzervatívokat 1997 és 2001 között vezető William Hague – jelenleg a szigetország külügyminisztere – az „árnyékkormány” vezetőjeként így határozta meg a követendő stratégiát: „Európában, de nem Európa által vezetve” („In Europe but not run by Europe”). A Hague vezette toryk nem kevesebbet követeltek, mint a nizzai egyezmény újratárgyalását és az EU intézményi struktúrájának teljes átalakítását.¹¹ A „flexibility”, a rugalmasság gondolata, amely nagy hangsúlyt kapott Cameron fentebb idézett beszédében is, már ekkor megfogalmazódott: Hague szintén sürgette, hogy a „single market”, az egységes piac elfogadásán túlmenően a tagországoknak ne kelljen minden döntést magukra nézve kötelezőnek tartaniuk. Úgy látta – s e meggyőződésében pártvezető utódai, Ian Duncan Smith (2001–2003)

és Michael Howard (2003–2005) is osztoztak –, hogy az ezredfordulóra az Európai Unió integrálódása már olyan szintre jutott, amelynél több se nem kívánatos, se nem lehetséges.

Az EU bírálata azonban, még ha sokan egyet is értettek vele, kevésnek bizonyult ahhoz, hogy a toryk választást nyerjenek: 1997 után 2001-ben és 2005-ben is vereséget szenvedtek. Ennek fő okát abban láthatjuk, amit közvélemény-kutatások egész sora igazolt, nevezetesen, hogy az Európához való viszonyulás kérdésének nincs akkora jelentősége a brit választók szemében, hogy önmagában bármit is eldönthessen. A párt politikáját az „együtt érző konzervativizmus” jegyében megújító, s ezzel a torykat 2010 májusában kormányra juttató Cameron igen jól ráérezett erre, amikor stratégiájában tudatosan igyekezett háttérbe szorítani Európa kérdését.¹² Ez viszont nem jelentette azt, hogy szakított pártja euroszeptikus irányvonalával. A vele készített, nagy sikerű interjúkötetben így foglalta össze az álláspontját: „Szerintem az integráció túl messzire ment, mégpedig a rossz irányba.”¹³ E meggyőződésétől vezérelve vitte ki a Konzervatív Pártot az Európai Parlament néppárti frakciójából is, mert az következetesen támogatta a politikai unió megvalósítását segítő lépéseket.¹⁴

Az EU új alapokmányává emelkedő, 2007 decemberében Gordon Brown által is aláírt lisszaboni szerződés ügyében Cameron kezdettől fogva elutasító álláspontot képviselt, azt hangsúlyozva, hogy az egyezmény nemzetek feletti keretbe kívánja belekényszeríteni a tagországokat, s ezzel fenyegeti a brit szuverenitást. Kilátásba helyezte, hogy ha a konzervatívok kormányra kerülnek, s addig még nem dőlt el véglegesen az egyezmény sorsa, feltétlenül népszavazást írnak ki. 2009 novemberében azonban Csehország hozzájárulásával az utolsó akadály is elhárult az egyezmény hatálybalépése előtt, így, sokak csalódására, ejtette a referendumot. Arra viszont ígéretet tett 2009 novemberében, egy nappal a prágai bejelentés után tartott Európa-beszédében, hogy választási győzelme esetén törvénybe iktatják: népszavazás nélkül a jövőben Nagy-Britannia egyetlen kormánya sem mondhat le az EU javára valamely fontosabb jogosítványáról. Nem fordulhat többet elő, hangsúlyozta, hogy London úgy ad át újabb jogokat Brüsszelnek, hogy erről a brit polgárokat nem kérdezik meg.¹⁵

TÖRVÉNY A BRIT SZUVERENITÁSRÓL

2010 májusa előtt tett ígéreteinek beváltását megnehezítette Cameron számára az a körülmény, hogy végül kénytelen volt koalíciót kötni a liberális demokratákkal – épp azzal a párttal, amely a brit politikai palettán a leginkább elkötelezett az európai integráció ügyében. A brit szuverenitási törvény megalkotására vonatkozó ígérését azonban, amely a toryk 2010-es kampányának is hangsúlyozott üzenete volt, beváltotta. A 2010 novemberében az Alsóház elé terjesztett, 2011 márciusára megszavazott, és júliusban a királynő által szentesített European Union Act egyértelműen leszögezte: bármilyen újabb, az EU javára történő szuverenitástranszferre csak népszavazást követően kerülhet sor.¹⁶ A törvény egyaránt vonatkozik arra az esetre, ha az EU új jogkört szeretne megszerezni, vagy ha egy már meglévő kompetenciát szeretne kibővíteni. *Expressis verbis* is kimondja a törvény, hogy referendumot kell tartani akkor, ha az ország az eurózónához vagy a schengeni határőrizeti rendszerhez kívánna csatlakozni.¹⁷ Túlzás nélkül állítható, hogy ehhez hasonló súlyú döntést Európa kapcsán nem hozott a brit parlament a Közös Piachoz való csatlakozás óta. Figyelemre méltó módon a 18. paragrafus, a „szuverenitási klauzula” elvi síkon deklarálja, hogy a brit parlament teljesen szuverén, következésképp az Európai Unió joga csak azért érvényesül Nagy-Britanniában, mert a parlament ezt így akarja.¹⁸ A törvényjavaslat indoklása sokatmondó módon kiemeli: „amit egy szuverén parlament elhatározhat, azt mindig vissza is vonhatja” („What a sovereign Parliament can do, a sovereign Parliament can always undo”). Ismeretes, hogy a parlamenti szuverenitás doktrínája az 1688–89-es „dicsőséges forradalom” óta a brit politikai hagyományok egyik központi eleme, s a lisszaboni szerződést is mindenekelőtt azért vetették el a konzervatívok, mert ezt fenyegette.

Emlékezetes, hogy 1992-ben Maastrichtban a Major vezette Nagy-Britannia nemet mondott az Európai Monetáris Unióra, s ezen – mint fentebb említettük – még a munkáspárti kormányok sem változtattak. Az euró ügyében Cameronnak sikerült érvényesítenie a konzervatív álláspontot a két párt koalíciós szerződésében, amely kimondta, hogy Nagy-Britannia „nem csatlakozik, és meg sem kísérli a csatlakozást” az euróövezetbe a jelenlegi parlamenti ciklusban.¹⁹ Az euró bevezetésére a brit polgárok túlnyomó többsége is nemet mond. A monetáris unióba való belépés elutasí-

tásával együtt a konzervatívok a fiskális harmonizációt és a közös európai adópolitikát is elutasítják. Ennek az álláspontnak a képviselője viszont már jóval nehezebb, s nemcsak azért, mert koalíciós partnerük erről másként vélekedik, hanem sokkal inkább azért, mert a 2008-ban kirobbant világgazdasági válság következményei, köztük az euró megrendülése az egész Unióban felerősítették a közös gazdasági kormányzás kiterjesztésének a szándékát. Tény, hogy a brit gazdaság már millió szállal fonódott össze az Unióval; joggal hangsúlyozza a jeles EU-szakértő, Gálik Zoltán: „Európa az Egyesült Királyság számára ma már nem választási lehetőség, hanem a gazdaságpolitika alapfeltétele”.²⁰ Nagy-Britannia tehát érdekelt az Unió gazdasági stabilitásában. S bár a brit GDP növekedése 1991 és 2009 között kiugróan magas, 48%-os volt, s ezzel megelőzte a franciákét és az egyesítés terhével küzdő németekét is, a válság a szigetország gazdaságát is erősen megrendítette.²¹ (A bankok konszolidációja pedig hatalmasra duzzasztotta az államadósságot.) A konzervatív dominanciájú londoni kormány azonban továbbra is úgy gondolja, hogy az európai gazdaság regenerálásához nem a közös szabályozás kiterjesztése, hanem sokkal inkább az integráció liberalizálása vezethet el. „Miért nem lehet az EU az, amihez a csatlakozást annak idején megszavaztuk – közös piac?”, tette fel az elképzeléseinek lényegét jól visszaadó kérdést Cameron januári beszédében.²²

Stratégiai célnak tekinti Cameron, hogy Nagy-Britannia ismét kiléphessen – legalább részlegesen – a brit gazdaságnak szerinte komoly károkat okozó Szociálpolitikai Egyezményből. A szociális és foglalkoztatási szabályok európai szintű egységesítése ellen régóta küzdenek a konzervatívok, és felettébb neheztelnek azért, hogy Blair lemondott a Major által Maastrichtban e tekintetben elért „opt-out”-ról. Az ismételt kilépés szándéka viszont komoly ellenállásba ütközik a többi tagállam részéről, amelyek úgy vélik, a lazább szabályozás lehetősége számottevő versenyelőnyt biztosítana a brit gazdaságnak. (Ezért jelenleg Cameron is valamilyen kompromisszumos megoldásra törekszik.) Ezzel összefüggésben kívánatosnak tartja Cameron az Európai Alapjogi Chartából való kimaradást is. A Charta a brit állam által is aláírt Emberi Jogok

**„Miért nem lehet az EU az,
amihez a csatlakozást annak
idején megszavaztuk
– közös piac?”**

Európai Egyezményére épül (European Convention on Human Rights, 1950), de ahhoz képest pluszjogokat is biztosít a polgároknak, főként épp a fentebb említett szociális-munkajogi dimenzióban. A lisszaboni szerződésben Nagy-Britannia jogot nyert – „precedensalapú” jogrendszert alkalmazó országgént –, hogy eltérjen a Charta rendelkezéseitől. Tegyük azonban hozzá, hogy a toryk közül sokan nem érzik elég erősnek ezt a biztosítékot.

A konzervatívok fontosnak tartják Nagy-Britannia jogi szuverenitásának védelmét annak érdekében, hogy a brit bíróságok jogkörét a brüsszeli döntéshozók ne csorbíthassák. Az elsőbbségre igényt tartó közösségi jog és a brit jogrend ütközése a brit-EU kapcsolatok egyik leginkább neuralgikus területének tekinthető. Cameron különösen hangsúlyozta, hogy meg kell akadályozni a közösségi bíróságok büntetőügyi jogkörének további kiterjesztését. Bűnügyekben csak brit bíróságok kezdeményezhetnek vizsgálatokat, vallja. Theresa May belügyminiszter 2012 októberében félreérthetetlenül jelezte, hogy a kormány alkalmazni kívánja a jövőben is a lisszaboni szerződés vitájában kivívott kimaradási lehetőséget az igazságügyi és belügyi együttműködést érintő uniós jogszabályok tekintetében. Ezzel szeretné kizárni annak a lehetőségét, hogy a luxemburgi székhelyű Európai Bíróság beleszólhasson a brit igazságszolgáltatásba; a lisszaboni szerződés alapján a testületnek erre 2014. december 1-jétől lenne joga. E lépés a gyakorlatban azt jelentené, hogy London felmondaná a részvételét a 135 uniós jogszabály által lefedett igazságügyi és rendőri együttműködésben.²³ Valójában a britek nem szeretnék mind a 135 jogszabályt elutasítani, viszont az „opt-out”-ot csak egyben lehet alkalmazni. (Ez azzal járna például, hogy a brit rendőrség nemzetközi nyomozások során nehezebben kapna segítséget a többi tagállamtól.) Különösen kényes elem a bevándorlás szabályozása, amelyet illetően a konzervatívok az erős korlátozás pártján állnak. Ragaszkodnak ahhoz is, hogy kívül maradjanak a schengeni határőrizeti rendszeren. (Így viszont Nagy-Britannia nem fér hozzá például a vízumokat tartalmazó európai adatbázishoz.)

Cameron januári Európa-beszédének közvetlen előzményeként több mint száz tory képviselő a pártban növekvő befolyású Andrea Leadsom kezdeményezésére egy jelentést készített azzal a céllal, hogy nyomatékot adjon a miniszterelnök törekvésének. A „Fresh Start”, vagyis „Új Kezdet” nevű csoportosulás tagjai érvekkkel alátámasztva követelték az

EU-nak korábban átadott jogosítványok visszatelepítését, és úgy foglaltak állást, hogy nem akarják ugyan kiléptetni az országot az Unióból, de „jelentős változtatásokat” szeretnének látni a fennálló kapcsolatokban.²⁴ Az átadott kompetenciák (részleges) visszaszerzésének gondolata, mint láttuk, Cameron januári beszédében is megjelent, a Laekeni Nyilatkozatra történő utalással. Ez az állásfoglalás, amelyet a 2001-es EU-csúcsértekezlet fogadott el Belgiumban, brit értelmezésben lehetőséget kínál bizonyos korábban átadott jogok és kompetenciák „repatriálására”. Cameron tehát abból indul ki, hogy az integráció „nem egyirányú utca” – az EU-val fenntartott brit kapcsolatok teljes megújításának koncepciója, beszédének fő mondanivalója erre az előfeltevésre épít.

A NÉPSZAVAZÁS BEJELENTÉSÉNEK FOGADTATÁSA

A népszavazás ötlete igen ellentétes reakciókat váltott ki a brit politika berkeiben. Ami a kormányzó konzervatívokat illeti, többségük elégedetten fogadta a bejelentést – ami persze messze nem jelent teljes nézetazonosságot a körökben. A helyzet pikantériája ráadásul az, hogy az Európa-párti toryk egy része éppúgy üdvözölte a tervet, mint a párt kemény euroszeptikus szárnya. A tagság mellett kiálló John Major ex-miniszterelnök is üdvözölte utódjának a szándékát, azzal érvelve, hogy a referendum „katartikus” hatású lehet, s így végre lezárhat egy évtizedek óta húzódó vitát. Lord Ashcroft, a párt korábbi elnökhelyettese ugyanakkor arra figyelmeztetett, hogy a 2015-ös választási esélyeket igen könnyen ronthatja, ha az Európához való viszonyt állítják, más kérdések rovására, a kampány középpontjába.²⁵

A Munkáspárt vezetője, Ed Miliband szinte azonnal elutasította a referendumot – több kommentátor szerint ezzel nagy hibát követve el, mert a toryk így könnyen azt mondhatják, hogy ő nem bízik meg a brit választók bölcsességében. A Labour Party viszonylag egységesnek tűnik az integráció folytatásához való viszonyában, vezetésében nincs számottevő Európa-ellenes csoport, a viták inkább az alkalmazandó taktika kérdéseiről szólnak. Néhányan kiálltak a referendum elkerülhetetlensége mellett, köztük Keith Vaz egykori Európa-ügyi miniszter.²⁶

A konzervatívok jelenlegi koalíciós partnerének, az EU iránt elkötelezett liberális demokratáknak a vezetője, Nick Clegg úgy foglalt állást, hogy egyáltalán nem támogatja a népszavazás ötletét, de ezt mégsem

tekinti olyan dolognak, amely kizárna egy jövőbeli koalíciót Cameron pártjával. Clegg azzal érvelt, hogy a referendum kilátásba helyezése elfogja bátortalanítani a befektetőket, s ezáltal akadályozza a brit gazdaság növekedését, amire pedig a válság sújtotta világban óriási szükség lenne.²⁷

E vélekedéssel, legalábbis egyelőre úgy tűnik, a brit gazdasági csúcsetvezetők többsége is egyetért. Fogalmazzunk nagyon pontosan: a hír némi nyugtalanságot váltott ki a körökben, de ennél többről, valamiféle pánikról sem beszélhetünk. A pesszimistább vélemények közé tartozott Sir Martin Sorrellé (a WPP, a nagy brit hirdetési cég vezetője), aki a brit kiválás lehetőségét a világgazdasági válságból való kilábalás egyik potenciális akadályának minősítette. Hasonlóan foglalt állást befolyásos üzletembereknek az a csoportja is, amely még a miniszterelnök bejelentése előtt nyilatkozatban figyelmeztetett a *Telegraph* hasábjain, hogy a feltételek újratárgyalásának kísérlete „árthat a brit gazdaságnak”.²⁸ 56 gazdasági vezető viszont közös levelet juttatott el a *Times*nak, üdvözölve Cameron bejelentését. Egyikük, Ian Cheshire úgy érvelt, hogy jobb, ha a miniszterelnök szab irányt az eseményeknek, mintha hagyná magát sodortatni.

Az EU-ból való kilépést szorgalmazó Függetlenségi Párt (UKIP, United Kingdom Independence Party) vezére, Nigel Farage saját álláspontja győzelmeként értékelte a népszavazás bejelentését. Végre nyíltan beszélnek erről a lehetőségről, emelte ki. Hozzátette ugyanakkor, hogy nem ért egyet azzal, hogy ilyen sokat kell várni a népszavazásra, aminek a megtartását már csak azért sem tartja valószínűnek, mert a konzervatívoknak csekély esélyük van a győzelemre 2015-ben. Szerinte a feltételek javításának sincs sok esélye, mert a többi tagállam nem fogja hagyni, hogy Nagy-Britannia „à la carte” válogasson az EU intézkedései közül. Megítélése szerint Cameron csak taktikázik, valójában nagyon „puha” Európa ügyében.²⁹ Farage 1992-ben, a maastrichti egyezmény aláírása után lépett ki a Konzervatív Pártból, 1993-ban részt vett a UKIP megalapításában, 1999 óta tagja az Európai Parlamentnek. 2006 és 2009 között már ő vezette pártját, s az elnöki posztot 2010-ben ismét visszaszerezte. Sokáig szélsőségesnek tartották, ám megítélése az utóbbi időben, az EU-tagság elutasítottságának megnövekedésével összefüggésben, valamelyest megváltozott. Több politikai megfigyelő is úgy véli, hogy Cameron egyik célja épp az volt a népszavazás kilátásba helyezésével, hogy meg-

akadályozza a Függetlenségi Párt választói támogatottságának további növekedését. A legutolsó, 2009-es EP-választáson a Nagy-Britanniának fenntartott 73 helyből 13-at ez a párt nyert el, a szavazatoknak csaknem 17 százalékával, másodikként a konzervatívok mögött, s a Munkáspártot is megelőzve.

2012-ben Farage megpendítette a konzervatívokkal kötendő 2015-ös választási szövetség gondolatát is az EU-ellenesség közös platformján. Egy ilyesfajta együttműködésnek persze – egyelőre – igen kicsi az esélye, érdemes viszont eltűnődni azon, hogy elméleti síkon hogyan is írhatjuk le az euroszkeptizmus változatait. A legjobban használható talán Taggart és Szczerbiak tipológiája: a neves szerzőpáros a „puha” és a „kemény” euroszkeptizmust különböztette meg; míg az előbbi csak azon törekvésekkel áll szemben, amelyek az integráció elmélyítésére és a nemzetállamok jogkörének drasztikus megnyirbálására irányulnak, az utóbbi az Unió eszméjét is elutasítja.³⁰ E disztinkciót alkalmazva azt mondhatjuk, hogy a Függetlenségi Párt a „kemény euroszkeptizmus” egyik markáns képviselője, míg a Konzervatív Párt még mindig a „puha” kategóriába tartozik, ha esetenként súrolja is a határokat, s egyes képviselői néha túl is lépnek rajtuk. A brit konzervatívok esetét joggal tekinthetjük kivételesnek: Nyugat-Európa meghatározó jobbközép pártjai támogatják az integrációt, az euroszkeptikus pártok pedig zömmel a politikai paletta szélein helyezkednek el, és nincs esélyük kormányzati pozícióra.

Ami a választópolgárok reakcióit illeti, egyelőre még nagyon korai lenne megalapozott véleményt formálni, az első közvélemény-kutatások mindenesetre arra engednek következtetni, hogy a konzervatívok népszerűségének a tory stratégiák által várt emelkedése várat magára. Az ICM februári közvélemény-kutatása szerint országosan a Labour Party a választók 41 százalékára számíthatott, míg a toryk csak 29 százalékra.³¹ Ami viszont felettébb figyelemreméltó: 2012 decemberében már a brit polgároknak több mint 51 százaléka úgy vélte, hogy hajlandó lenne megszavazni Nagy-Britanniának az EU-ból való kilépését.³² Ennek fényében aligha meglepő, hogy az ICM februári közvélemény-kutatásában a UKIP-t választók aránya fölment 9 százalékra. E tendencia figyelembevételére bizonyára hozzájárult ahhoz, hogy Cameron elkötelezze magát a népszavazás mellett.

A NEMZETI SZUVERENITÁS ÉRVEI: SCRUTON OLVASATA

Cameron beszédének mondanivalója és az előzmények áttekintése egyaránt azt tükrözi, hogy a brit konzervatívok megkülönböztetett jelentőséget tulajdonítanak a nemzeti szuverenitás értékének és védelmének. De miért is fontos ez a konzervatívok szemében? A tanulmány utolsó részében röviden erre is keresünk választ, s e sorok szerzőjének a meggyőződése szerint talán senki sem foglalta össze ezt magasabb intellektuális színvonalon, mint a világhírű angol filozófus, a kortárs konzervatív gondolkodás egyik legismertebb képviselője, Roger Scruton.

Ő abból indul ki, hogy a demokrácia valójában a nemzeti hűségnek köszönheti a létét, e nélkül ugyanis a politikai és társadalmi nézeteltérések megakadályoznák bármiféle „közös alap” kialakulását. Ahol a nemzettudat gyöngye vagy épp nem is létezik, ott a demokrácia sem tud gyökeret verni, fejtette ki Scruton *A nemzetek szükségességéről* című fontos munkájában.³³ A nemzet eszméje mégis szakadatlan támadások célpontja, arra viszont nem tudnak meggyőző választ adni a bírálói, hogy akkor mivel is kellene felváltani a nemzetet és a nemzetállamot. A brit konzervatívok köreiből megnyilvánuló EU-ellenesség Scrutonnál különösen markánsan jelentkezik. Meggyőződése, hogy a nemzetállam meghaladására és a nemzetek fölötti rend kialakítására irányuló kísérletek szükségszerűen diktatúrákban végződnek – vagy, jobb esetben, „felelősségre nem vonható bürokráciákban”. A felelősségre vonhatóság „a nemzeti szuverenitás természetes mellékterméke”, s a nemzetek feletti kormányzat ezt veszélyezteti.

Miért akkor a mélységes ellenszenv a nemzetállammal szemben? Azért, mert az uniós kísérlet kezdeményezői azt gondolták, hogy a két világháború kitöréséért a nemzetállam volt a felelős. Ez a feltételezés azonban két okból is súlyos tévedés. Egyrészt semmilyen bizonyíték nincs arra, hogy a nemzetfölötti államok jobbak lennének, másrészt pedig e szemlélet összekeveri „a nemzetállam rendes állapotát” „beteges elfajulásával”. Másként szólva: összekeveri a nemzettudatot és a nemzeti hűséget a nacionalizmussal. Az utóbbi Scruton értelmezésében a nemzeti hűség eszméjének súlyos – és egyáltalán nem törvényszerű – eltorzulása, találó megfogalmazásával „területi köntösbe öltöztetett vallási hűség”.³⁴ Egy világ választja el az önvédelmet az agressziótól, hangsúlyozza.

A politikai rend „olyan közösség létezésének a függvénye, amely magát mint »mi« azonosítja”, olvashatjuk tőle a *Többes szám első személy* című tanulmányában.³⁵ Az emberi állapot megköveteli ugyanis, hogy az egyén, mielőtt autonóm módon cselekedne, „valami önmagánál nagyobb dologgal azonosítsa magát”. Ezt az azonosulási keretet a leghatékonyabban a nemzet biztosítja, amely a tagság modern formáját kínálja a törzsi és hitbéli tagsággal szemben. A tagságnak ez az egyetlen formája, amely – a törzssel és a vallással ellentétben – képes fenntartani a demokráciát és a jog uralmát. Míg a törzs és a vallás irtózik a máságtól, a nemzet jól tűri azt. A nemzet iránti hűség teszi lehetővé, hogy a polgár akár számára hátrányos feltételek mellett is képes együtt élni idegen személyekkel, sőt arra is kész, hogy küzdjön olyan emberekért, akiket egyáltalán nem is ismer. „A demokratikus politika föltételezi a többes szám első személyt, ezért azt mindenáron meg kell védeni”, írja Scruton, mert ennek az elvesztéséért a társadalom széthullásával kell fizetnünk.³⁶ Ugyanezzel a gondolattal kapcsolatban *A konzervativizmus jelentése* című munkájában arra hívja fel a figyelmet, hogy a patriotizmus a polgárháborúnak, az elképzelhető legnagyobb emberi szenvedésnek a legfőbb akadálya.³⁷ A nemzet tudat ily módon tehát a civil társadalom egyik alapvető és szükségszerű köteleke. Azt a tanulságot kell tehát levonnunk, hogy a nemzetállamot – amely a demokratikus kormányzás és a világi jogrend szilárd alapjának bizonyult – javítanunk és alakítanunk kell ugyan, de „sutba hajítanunk semmiképp nem szabad”.³⁸ A nemzetállam iránti hűségben gyökerezik minden olyan kormányzati rend, melyben a jog és a szabadság uralkodik.

Napjainkban történelmi döntés előtt állunk Scruton meglátása szerint: vagy föloldjuk Európa nemzeteit „valamely történelmileg semmitmondó kollektivitásban”, amelyet sem nyelv, sem szokás, sem öröklött szuverenitás nem egyesít, vagy pedig visszafordulunk a „területen alapuló nemzetállam ismert szuverenitásának útjára”. Ahhoz az egyetlen formához, amely „bizonyított” már. Scruton meg van arról győződve, hogy Európa természetes állapotát „jóban-rosszban” a nemzetállamokra osztottság jelenti, mert a nemzetállam „a hűség bonyolult gondolatának leghatározottabb kifejeződése”.

Thierry Baudet 2012-ben azt állította egy széles visszhangot keltő cikkében, hogy az Európai Unió valójában egy birodalom, a birodalmak pedig háborút jelentenek.³⁹ A holland történész ezért az euró feladását

és a nemzeti határok visszaállítását javasolta. Baudet írására reflektálva Scruton megjegyzi: angolként és a római civilizáció tisztelőjeként nincs ellene a birodalom eszméjének, de csak akkor fogadja el, ha az nem sérti a lojalitás elsődleges forrásául szolgáló nemzeteket.⁴⁰ A konzervatívok feladata e helyzetben tehát nem lehet más, mint hogy „újra megállapítsák a nemzetállam határait”. Úgy tűnik, a Cameron vezette konzervatívok e szellemben küzdenek az európai integráció szupranacionális dimenziója ellen. Amihez e sorok szerzője csak annyit tesz hozzá: aligha vitatható, hogy Nagy-Britannia olyan értékeket képvisel, amelyekre nagyon is szükség van az EU-ban.

JEGYZETEK

- ¹ *David Cameron's EU Speech – full text.* guardian.co.uk, 23 January 2013. www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum, 3. o.
- ² Uo. 2. o.
- ³ Uo. 4–5. o.
- ⁴ Uo. 8. o.
- ⁵ Uo. 9. o.
- ⁶ Uo. („the EU is now heading for a level of political integration that is far outside Britain's comfort zone”).
- ⁷ Uo. 10–11. o.
- ⁸ Uo. 15. o.
- ⁹ Részletesebben lásd Egedy Gergely: *Nagy-Britannia története.* Aula, Budapest, 1998, 470–479. o.
- ¹⁰ Thatcher álláspontjához részletesebben lásd Egedy Gergely: *1989: A brit külpolitika és a szovjet tömb szétesése.* Grotius, 2010. www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=LEGLII
- ¹¹ Philip Lynch: *The Conservatives and Europe, 1997–2001.* In: *The Conservatives in crisis. The Tories after 1997.* Eds.: Mark Garnett, Philip Lynch, Manchester University Press, 2003, 146–163. o.
- ¹² Cameron új konzervatív stratégiájához lásd Egedy Gergely: *Cameron és a konzervatívok „harmadik útja”.* Polgári Szemle, 2010/5., 73–85. o.
- ¹³ Dylan Jones: *Cameron Cameronról. Kötetlen beszélgetések a brit miniszterelnökkel.* HVG Könyvek, Budapest, 2011, 203. o.
- ¹⁴ Részletesebben lásd Egedy Gergely: *A brit konzervatívok és Európa.* Grotius, 2010. www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=NODCWG

- ¹⁵ David Cameron: *A Europe policy that people can believe in*. 4 November 2009. www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_A_Europe_policy_that_people_can_believe_in.aspx
- ¹⁶ European Union Act, 2011. www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/section/1/enacted
- ¹⁷ „a decision under Article 140(3) of TFEU which would make the euro the currency of the United Kingdom”; „a decision under Article 4 of the Schengen Protocol that removes any border control of the United Kingdom”.
- ¹⁸ „Directly applicable or directly effective EU law (that is, the rights, powers, liabilities, obligations, restrictions, remedies and procedures referred to in section 2(1) of the European Communities Act 1972) falls to be recognised and available in law in the United Kingdom only by virtue of that Act or where it is required to be recognised and available in law by virtue of any other Act.” European Union Act 2011, 13. o.
- ¹⁹ Conservative Liberal Democrat Coalition Negotiations Agreement reached 11 May 2010. www.conservatives.com/News/News_stories/2010/05/Coalition_Agreement_published.aspx, 5. o. („We agree that Britain will not join or prepare to join the Euro in this Parliament”.)
- ²⁰ Gálik Zoltán: *Brit koalíciós Európa-politika konzervatív módra: távolságtartás új alapokon*. *Külügyi Szemle*, 2011/1., 73. o.
- ²¹ Uo. 76. o.
- ²² David Cameron’s EU Speech, i. m. 10. o.
- ²³ Matt Chorley–Tim Shipman: *Home Secretary Theresa May reveals plan to opt out en masse’ from over 130 criminal justice powers imposed by Brussels*. Daily Mail Online, 15 October 2012. www.dailymail.co.uk/news/article-2217732/Home-Secretary-Theresa-May-reveals-plan-opt-en-masse-130-criminal-justice-powers-imposed-Brussels.html
- ²⁴ *The Fresh Start Project. A Manifesto for Change. A New Vision for the UK in Europe*. 2013, 1–36. o. www.eufreshstart.org/downloads/manifestoforchange.pdf
- ²⁵ Nicholas Watt: *David Cameron’s EU referendum pledge wins over Eurosceptic Tories*. The Guardian, 23 January 2013. www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-referendum-eurosceptic-tories
- ²⁶ Patrick Wintour: *Ed Miliband unnerves colleagues by rejecting in-out EU referendum*. The Guardian, 23 January 2013. www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/23/ed-miliband-eu-referendum-david-cameron
- ²⁷ Juliette Jowit: *EU referendum pledge won’t rule out new coalition, says Nick Clegg*. The Guardian, 23 January 2013. www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/24/eu-referendum-pledge-nick-clegg

- ²⁸ James Kirkup: *David Cameron's EU rethink, may hurt UK economy*, say business leaders. The Telegraph, 9 January 2013. www.telegraph.co.uk/finance/economics/9789393/David-Camersons-EU-rethink-may-hurt-UK-economy-say-business-leaders.html
- ²⁹ Esther Addley: *Ukip's Nigel Farage ridicules David Cameron's EU referendum speech*. The Guardian, 23 January 2013. www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/23/ukip-nigel-farage-david-cameron-eu-referendum-speech
- ³⁰ Paul Taggart–Aleks Szczerbiak: *Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Casuality*. In: *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*. Eds.: Paul Taggart, Aleks Szczerbiak, Vol. 2, Comparative and Theoretical Perspectives, Oxford University Press, Oxford, 2008, 238–261. o.
- ³¹ A közvélemény-kutatási adatokhoz lásd Rafael Behr: *Has Cameron's EU referendum gambit dissolved in voter mistrust?* New Statesman, 11 February 2013. www.newstatesman.com/politics/2013/02/has-camersons-eu-referendum-gambit-dissolved-voter-mistrust. A liberális demokratáknak 13 százalékot mértek.
- ³² Tom Clark: *Euroscepticism growing among voters, Guardian/ICM poll finds*. The Guardian, 26 December 2012. www.guardian.co.uk/world/2012/dec/26/euroscepticism-growing-voters-poll
- ³³ Roger Scruton: *A nemzetek szükségességéről*. Két tanulmány. Helikon, Budapest, 2005, 157. o.
- ³⁴ Uo. 181. o.
- ³⁵ Roger Scruton: *Többes szám első személy*. In: Roger Scruton: *Mi a konzervativizmus?* Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 129. o.
- ³⁶ Scruton: *A nemzetek szükségességéről*, i. m. 170. o.
- ³⁷ Roger Scruton: *A konzervativizmus jelentése*. Novissima Kiadó, Budapest, 2002, 48. o.
- ³⁸ Scruton: *A nemzetek szükségességéről*, i. m. 159–160. o.
- ³⁹ Thierry Baudet: *The EU is an empire, and empires mean war*. Presseurop – NRC Handelsblad, July 9 2012. www.presseurop.eu/en/content/article/2300601-eu-empire-and-empires-mean-war
- ⁴⁰ Roger Scruton: *Europeans are Nations First*. Presseurop – NRC Handelsblad, 10 July 2012. www.presseurop.eu/en/content/article/2301341-europeans-are-nations-first

Gereben Ágnes

Az Európai Unió és a Gazprom háborúja

War Between the European Union and Gazprom



Összefoglalás

A tanulmány az elmúlt két esztendő fejleményei nyomán leírja, milyen hatást gyakorolt az Európai Unió 2011. március 3-án életbe lépett harmadik energiacsomagja a volt szovjet érdekszféra utódállamainak politikai, gazdasági életére, és milyen ellenlépésekkel próbálkozik a Gazprom, hogy megtartsa Európa földgázellátásában szerzett dominanciáját.

Summary

Tracking the developments of the past two years, a description is given of the impacts of the European Union's Third Energy Package, effective as from 3 March 2011, on politics and economy in the states of the former soviet territories, and the counter-measures made by Gazprom to retain its dominant role in Europe's gas supply.

DR. HABIL GEREKEN ÁGNES, a posztszovjet térség társadalmának és gazdaságának kutatója (gerebena@ceu.hu).

A 2005/2006 fordulóján kitört első orosz–ukrán földgázháború máig ható következményeinek sorában felbukkant és azóta állandósult egy különös „kettős könyvelés”: a Gazprom eredményeiről kiadott diadalittas moszkvai PR-jelentések külföldi és egyre gyakrabban orosz elemzők baljós helyzetelemzéseivel váltogatták egymást. Mind az energetikai szakemberek, mind az orosz importban érdekelt politikai döntéshozók azt az információt vették figyelembe, amely a saját elképzeléseiket igazolta.

A két, egymással szöges ellentétben álló prognózis 2012 őszén közelített egymáshoz. A gigavállalat ugyanis ekkor olyan radikális intézkedésekre kényszerült, amelyek fényében már tagadhatatlanok voltak a súlyosbodó gondok. A cég Nahodkin utcai székházában hivatalosan bejelentették, hogy bizonytalan időre leállítják a felvásárlást a független orosz földgázkitermelőktől, mivel olyan drámai mértékben csökken a „kék fűtőanyag” iránti kereslet, hogy Alekszej Miller csapatának elég gondot okoz a saját kitermelésű áru értékesítése is.

Mindez rendben lenne, ha nem éppen a Gazpromnak a politikai, jogi, üzleti stb. hátszél teljes felhasználásával végzett évtizedes érdekérvényesítése vezetett volna oda, hogy a legkisebb potenciális vetélytársak is kiszorultak a szállítás és az értékesítés infrastruktúrájából, pontosabban csak a Gazprom közvetítésével, mintegy annak lélegeztetőgépén létezhetek. A döntés nyomán a Novatek kitermeléséből például napi 42 millió köbméter földgáz – 2012. szeptemberi adatok szerint a cég kitermelésének közel 28 százaléka – vált eladhatatlanná. De bizonytalan lett a sorsa a Lukoil földgázkitermelésének 60 százalékat jelentő 27 millió köbméter „kék fűtőanyag” is, a Szibnyeftjegaznak pedig 8,6 millió köbméter maradt a nyakán a szűkös tárolókapacitás közepette. Az orosz országos monopolelles hivatal helyettes vezetője a *Vedomosztyi* című gazdasági portál érdeklődésére azt mondta, hogy a Gazprom alighanem visszaélt monopolhelyzetével. Addig azonban nem adhatott hivatalos választ, amíg a kárt elszenvedő orosz vállalatok nem fordulnak elbírálásért a hivatalhoz – amit azok nem mertek megtenni.

AZ EU HARMADIK ENERGIACSOMAGJA

A kínos fejleményt súlyosbította, hogy az Európai Bizottság hasonló vádat fogalmazott meg a Gazprom európai tevékenysége kapcsán. Az EU ezt egy azóta is sokat emlegetett szabályrendszer kidolgozásával igyeke-

zett ellensúlyozni. A villamosenergia-piacra vonatkozó, 1996-ban elfogadott első, majd a gázpiacot is valamilyen szinten – nem túl eredményesen – szabályozó második intézkedéscsomag után került sor a 2011. március 3-án életbe lépett harmadik energiacsomag elfogadására.¹ A monopóliumellenes intézkedések, amelyektől az energiabiztonság növelésén kívül Brüsszel az árak csökkentését reméli, a kitermelés, a szállítás és az értékesítés kötelező szétválasztását írja elő. Az energetikai szféra piacán 2011 tavaszától csak olyan szereplő jelenhet meg, amely a három tevékenységi kör közül mindössze egygel foglalkozik.²

A kifejezetten Gazprom-ellenes élel megfogalmazott igénynek a cégek három lehetséges módon tehetnek eleget. Az első a tulajdonosi szétválasztás, amelynek külön is elfogadhatatlan mozzanata az orosz gigaholding számára, hogy nem az energetikai cégek, hanem az érintett EU-tagországok dönthetnek annak módjáról. Mint látni fogjuk, ez elsősorban a Gazpromnak a balti államokkal és Lengyelországgal való kapcsolatában okoz konfliktusokat.

A tevékenység szétválasztásának második módja megengedi, hogy a vállalat megtartsa tulajdonosi jogát a hálózatban, ám annak tényleges működtetését át kell engednie egy független rendszerirányítónak. S ha ez még nem lenne elég bizonytalansági tényező az oroszok számára, akiknek ebben a változatban fizetniük kellene a saját tulajdonukat képező rendszer használatáért, a független rendszerirányító jogot nyer arra, hogy engedélyezze harmadik cégeknek a hálózathoz való hozzáférését, és beszedje az ezért járó díjakat – igaz, feladata lenne a hálózat karbantartása is.

Az energiacégek tevékenységi köreinek elkülönítésére a harmadik forgatókönyv az eredeti tulajdonosnál hagyja a szállítási infrastruktúrát, viszont mereven elválasztja egymástól a kitermelést és a szállítást irányító gárdát. Ebben a forgatókönyvben a menedzsment, a felügyelőbizottság tagjai nem vállalhatnak szerepet a másik feladatkör végrehajtásában vagy ellenőrzésében. Egyebek mellett a kitermelést végző vállalat vezetői nem szólhatnak bele a vezetékről hozott döntésekbe sem. A kissé (vagy inkább nagyon) naiv brüsszeli elképzeléssel szemben az oroszok számos ellenvetéssel éltek, de például azzal az érveikkel, hogy ebben a rendszerben a vezeték tulajdonosainak nem lenne érdekük a hálózat fejlesztése, az E.ON és a Gaz de France képviselői is egyetértettek.

Az európai földgázellátás piackonformmá tételét szolgálná az Európai Unió szándéka szerint a hosszú távú szerződések elleni támadás. Székely

András felhívja a figyelmet az oroszok kétségtelenül jogos álláspontjára, miszerint a már érvényben lévő szerződésekre nem vonatkozhatnak az új szabályok. Márpedig a Gazpromnak az ENI-vel, az E.ON-nal és a cseh RWE Transgazzal 2035-ig, a Wintershall-lal és a román Conef Energy-vel 2030-ig, az osztrák EconGasszal 2027-ig, a finn Gasummal 2025-ig

**...világossá vált, hogy
„egész pályás letámadásról”
van szó.**

van érvényes megállapodása. Ez – legalábbis elvileg – biztosíték a megrendelőnek, hogy megkapja a „kék fűtőanyag” szerződött mennyiségét, és biztosíték a szállítónak is, hogy kiegyensúlyozott bevételekre számíthat. E nélkül a

Gazprom nem tudná tartani a még mindig alacsony belföldi árakat, nyaranta pedig, amikor zuhan a kereslet, nem jutna bevételhez.

HÁZKUTATÁS A GAZPROM EURÓPAI IRODÁIBAN

Alig fél évvel a harmadik energiacsomag hatálybalépését követően, 2011. szeptember 27-én az Európai Bizottság – minden előzetes bejelentés nélkül – átfogó, nagyszabású iratellenőrzést kezdett a Gazprom európai partnereinél. Ennek során a vizsgálatban részt vevő szakemberek hatalmas mennyiségű dokumentumot magukkal vittek. Az általános döbbenetet kiváltó hírt elsőként a *Reuters* közölte, az orosz mamutvállalat európai központja, a Gazprom Germania szóvivőjére hivatkozva.

Másnap a német RWE csehországi képviselete, az E.ON németországi központja és a lengyel PGNiG is megerősítette, hogy komputereikben és papíralapú dokumentációjukban a Bizottság szintén vizsgálja az oroszokkal kötött szerződéseket és azok létrejöttét, az EU monopolelles törvényeinek megsértésére utaló adatokat keresve. Másnap világossá vált, hogy „egész pályás letámadásról” van szó. Húsz földgázcég, köztük a litván Lietuvos dujos, a cseh Vemex, a bolgár Overgas, az ÖMV és az észti Eesti Gaas irodáiban is megjelentek a brüsszeli hivatalnokok. Sőt, mint Trajcsó Trajkov bolgár energetikai miniszter közölte a sajtó képviselőivel, az ő hazájában olyan állami tulajdonban lévő vállalatokat is felkerestek, amelyeknek semmilyen kapcsolata nincs a Gazprommal.

A vizsgálat befejezéséről, eredményeiről nincs hír, ám nyilvánvaló, hogy nehéz idők várnak az orosz–európai földgáz-kereskedelem nem

mindig EU-konform ügyleteinek kitervelőire és végrehajtóira. Ha ugyanis a brüsszeli monopolelles bizottság büntet, akkor komoly összegeket vet ki a vétkesekre. 2002-ben a kartellvadásban elmarasztalt francia Lafarge SA, a német Knauf GmbH, a belga Gypros és a brit BPB LPC építőipari vállalatok 478 millió euró bírságot fizettek. Egy évvel később francia, svájci és német cementgyáraknak 660 millió euróba került, hogy egymás között megegyeztek a termelés volumenéről.

Arra pedig már nem csak a gazdaságpolitika szakemberei emlékeznek, hogy 2004-ben a Microsoftot csaknem 500 millió euróra büntették, és kötelezték, hogy a Windowst a vásárlókra tukmált programok nélkül árusítsák. Bill Gates gigavállalata egy évvel később 899 milliót fizetett az EU monopolelles törvényeinek megszegéséért. Ugyanabban az évben egy japán, egy brit, egy francia és egy belga üveggyárat 1,3 milliárdra büntettek, szintén kartell miatt. 2009-ben az amerikai Intelnek több mint egymilliárdba került, hogy akadályozta a szabad konkurenciát.

Ám csupán 2009-ben került sor az energetikai cégeket bírságoló első határozatra: az E.ON és a GDF Suez 1,106 milliárdot fizetett. 2010-ben pedig az egyebek mellett Ukrajnában is terjeszkedő ArcelorMittalt³ és vele együtt 16 társaságot is utolérte a nemezis, 518 millió euró bírság formájában. Brüsszel egy időben a Gazprom ellen is bírságot helyezett kilátásba, amely az érvényes szabályok alapján végzett számítások szerint akár az 5,7 milliárd dollárt is elérhette volna, ami tizenegyszerese az Európai Bizottság által valaha megítélt összegnek.

Brüsszel a Gazprom európai érdekeltségeinél rendezett házkutatással az üzleti titokra fittyet hányva nyíltan, látványosan bepillantást nyert két vagy több vállalat közötti szerződésekbe. Ezenkívül egyoldalúan információt szerzett az orosz energetika terveiről, eredményeiről, irányairól. Márpedig a Gazprom ezeket az adatokat mindig szupertitkosan kezelte, hogy elkerülje a nyomásgyakorlást a másik oldal – az üzleti és politikai partnerek – részéről.

Vitás elemei miatt az EU akcióját a nyugati féltekén sem fogadta egyértelmű ujjongás. Az érintett cégek a Gazpromhoz hasonlóan sérelmezték, hogy belső üzleti ügyeik nyilvánosságra kerültek, és nem teljesen ok nélkül tartottak az orosz féllal való további kapcsolatukban támasztott akadályoktól sem. Eközben azonban az orosz földgázholding és az európai importőr országok – elsősorban a volt szovjet szatellitállamok – között tovább növekedett az ellentét. Az állandósult árvíta

mellett főleg a szerződésekből a Gazprom által kikötött, kötelezően átveendő földgázmennyiség miatt, amelyre – különösen a 2008 óta tomboló pénzügyi, majd gazdasági világválság óta – szinte sehol nincs szükség.

MOSZKVA VISSZAVÁG

2012 októberében azonban úgy látszott, hogy a Gazpromnak sikerül keresztülhúznia Brüsszel éveken át előkészített, hosszan és látványosan kommunikált védekezési mechanizmusát az orosz energetikai expanzióval szemben. A Kremlben ehhez egy rendkívül bonyolult, ravasz jogi, pénzügyi és kereskedelmi konstrukciót találtak ki. Első lépésként Svájcban bejegyeztettek a külföldi szállításokban érdekelt, e célból ekkor fuzionáló orosz holdingokat, a harmadik energiacsomag előírásainak megfelelően külön a logisztikai és a kereskedelmi ágazatokat. A döntéshozók számos ország lehetőségeit mérlegelték ebből a szempontból, végül azonban Svájc, Nagy-Britannia és Luxemburg maradt a listán. A három ország közül az oroszok érthető módon a kis hegyi köztársaság mellett döntöttek. Mivel ugyanis Svájc nem tagja az EU-nak, a Brüsszelben megindított monopolelles eljárások alól elvileg mentesülhetnek az ott bejegyzett cégek. De korántsem biztos, hogy ez megoldást jelent, mivel a vizsgálatról feltehetőleg nem a bejegyzés, hanem a tevékenység helyéül szolgáló ország alapján döntenek az Európai Unióban.

Mindenesetre a Svájcban bejegyzett Gazprom Storages and Transport tulajdonába került a Gazprom Export nevű cég által birtokolt, az EU harmadik energiacsomagjával szemben szállítással és kereskedelemmel is foglalkozó, valamint tárolókkal rendelkező Gazprom Germania GmbH, amelyben a német Wintershallnak is részesedése van. Más források szerint Moszkvában az energetika legfőbb döntéshozói ekkor újra elővették azt a korábban már felmerült lehetőséget, hogy a legfontosabb exportcégeket Oroszországban jegyzik be. A Gazprom Export Nyrt. vezetői felvetették, hogy egy Ausztriába tervezett földgáztároló létesítésére Oroszországban jegyeztetnek be leányvállalatot. A meghirdetett tenderből kitűnően ez így is lesz. Az imént említett Gazprom Germania GmbH pedig a tervek szerint közvetlenül a moszkvai Nahodkin utca, vagyis az anyavállalat égisze alá került. Ami azért érdekes, mert a döntésig a berlini holding leányvállalata volt a Gazprom Schweiz AG, amely a közép-

ázsiai földgáz árusításával foglalkozott. Ekkortól ez is a Gazprom Export Nyrt. hatókörébe került.

A hálózati és a cseppfolyós gáz külföldi eladásait a moszkvai elképzések szerint egy másik újonnan alapított, szintén svájci cég, a GMT holding fogja végezni. Ezt számos más, egyebek mellett Houstonban működő leányvállalattal, sőt a megszámlálhatatlanul sok „unokával” együtt a Gazprom Marketing and Trading Ltd. alá rendelik. Anyacégük szintén a Gazprom Export Nyrt. lesz. Alekszej Millerék ezek után szintül meg voltak győződve róla, hogy ha a Gazprom Storages and Transport nem foglalkozik majd földgázárusítással és -szállítással, a GMT Holding pedig nem avatkozik a szállításokkal kapcsolatos ügyek irányításába, akkor az orosz földgázholding teljes egészében eleget tesz a Brüsszelben elfogadott harmadik energiacsomag előírásainak.

LITVÁNIA SZABADSÁGHARCA A GAZPROM ELLEN

Ennél azonban bonyolultabb a helyzet. Brüsszel mégoly bizonytalan, támadható intézkedései a balti államokban például lassan, de biztosan az orosz energetikai expanzió visszaszorítását eredményezik. Litvánia például 2014 októberéig újjá akarja szervezni Lietuvos dujos nevű földgázvállalatát oly módon, hogy Brüsszel előírásainak megfelelően elkülönítse a „kék fűtőanyag” értékesítését, szállítását és elosztását. Az orosz Gazprom – a vilniusi cég mintegy 38 százalékos részvénycsomagjának tulajdonosa! – a litván törvényhozás által 2012 nyarán jogi köntösbe öltöztetett folyamat következtében elveszíti ellenőrzését a fő szállítási útvonalak felett.

A Gazprom – amelyet egy nyugati felmérés a 2012. év adatai alapján a világ legeredményesebb cégének nyilvánított – nem nyugodott bele a volt szovjet tagköztársaságban született parlamenti döntésbe. Az orosz Energetikai Minisztérium keresetet nyújtott be a Lietuvos dujos ellen egy litván bíróságon, maga a Gazprom pedig nemzetközi fórumokon igyekezett visszaszerezni a szovjet korszakban megalapozott korábbi pozícióit. A stockholmi arbitrázs bíróság azonban 2012 augusztusában elutasította az orosz kérés kivizsgálását. Vilniusban sokan győzelemként ünnepelték a nem várt fejleményt, ám az energetikai elemzők, sőt a politikusok is óvatosságra intettek. „Az orosz gázóriással folytatott háború még távolról sem ért véget”, nyilatkozta többek között Algis Čaplikas, a litván parlament alelnöke, aki szerint hazája döntéshozói a fogyasztói

érdekek szempontjából túlságosan sietnek a földgázszektor átalakításával. „Ész nélkül nekirohantunk, mint pucér ember a csalánnak”, mondta a honatya érzékletes hasonlattal. „Pedig az elhamarkodott újjászervezés nem válik a felhasználók javára”, tette hozzá. A politikus ezzel a drámaian növekvő fogyasztói gázárra utalt, valamint arra, hogy az általa „energetikai monstrumnak” nevezett Gazprom aligha nyugszik bele a kudarcba.

Arvidas Sekmokas energiaügyi miniszter – akinek szemére hányták, hogy alig egy évvel korábban még a földgáz 15 százalékos árcsökkenését prognosztizálta, miközben a „kék fűtőanyagért” a kis országban 2012 júliusa óta 22 százalékkal többet kellett fizetni – nyilatkozatban bírálta az oroszokat, amiért azok a stockholmi bírósághoz fordultak. Mint mondta, az ilyen vitákat tárgyalásos úton kell és lehet is rendezni. Még hozzá minél előbb, hiszen a Gazprom szállításai a Minszk–Vilnius–Kalininyingrad vezetéken érkeznek, de az Északi Áramlat üzembe helyezése óta Moszkva a Balti-tenger mélyén is el tudja juttatni a földgázt a stratégiailag óriási jelentőségű oroszországi exklávéba, az egykori Königsbergbe. S mivel így már nincs szükség Litvánia érintésére, az oroszok bármikor megszarolhatják Vilniust a szállítások leállításával. (Az ország kizárólagos kőolajexportját biztosító Lukoil már 2006-ban lezárta a Barátság kőolajvezeték balti szakaszát.)

Az Európai Unió tagországai közül Lengyelország mellett valóban a hárommillió Litvánia polgárai fizetik a legtöbbet az energiáért. Mégis, az elemzők szerint tévedés azt hinni, hogy a kőolaj és a földgáz áremelkedése kizárólag Vilnius energetikai függetlenségéért vívott, valóban létfontosságú küzdelmének a következménye. Szerepet játszik ebben a kis ország elavult ignalinai atomerőműjének 2009 decemberében történt bezárása, és ennek nyomán a földgázfogyasztás drámai növekedése éppúgy, mint a kőolaj világpiaci árának növekedése.

Ami nem mond ellent annak, hogy a remélt energetikai függetlenség árát hosszabb távon az adófizetőknek kell állni. Hiszen a Visaginas városnál épülő új, korszerű atomerőművet, amelynek tervét az Európai Bizottság már jóváhagyta, éppúgy az ő adójukból finanszírozzák majd, mint a tengeri úton érkező import feldolgozására alkalmas cseppfolyósítottföldgáz-terminálnak a norvég Höegh LNG irányításával 2014 decemberére elkészülő beruházását, amelytől a litván földgázigény negyedének biztosítását várják Vilniusban. A Litvánia és Lengyelország közötti LNG-tranzitútvonalat Brüsszel is hajlandó támogatni. Egy 2012 jú-

niusában nagy többséggel elfogadott törvény értelmében a balti ország 2020-ra a nyugat-európai rendszer része lesz.

VARSÓ CSATÁT NYERT A GAZPROM–PGNiG HÁBORÚBAN

A nagyjából 1795 – vagyis Lengyelország első felosztása, az időről időre megismétlődő kegyetlen orosz megszállás – óta mindmáig könnyörtelenül zajló orosz–lengyel ellentét történetének részeként Varsónak 2012 késő őszen sikerült elérnie, hogy a Kreml utasítására Alekszej Miller csapata csökkentse a földgáz exportárát. Ennek érdekes fejleményei látشانak kibontakozni: az olcsóbb import nyomán a lengyel kormány csökkentette a belső felhasználók gáztarifáját, ennek minden vélhető – a kormányzó erők számára kedvező – belpolitikai következményével együtt.

De vajon mi ösztönözte meghátrálásra a Nahodkin utcai Gazprom-vezérkart? Alighanem azt ellentételezték a gesztussal, hogy Varsó visszavonta a Gazprom ellen a stockholmi arbitrázs bírósághoz benyújtott keresetét. Sokszor tapasztaltuk már, hogy a 21. században szerencsére csak a gazdasági szférában tomboló orosz imperializmus csak az erőből ért. Ezúttal az is erősítette az PGNiG pozícióit, hogy néhány hónappal korábban az E.ON már alkalmazta ezt a forgatókönyvet, és szintén elérte az árcsökkenést. A két eset egyezése azonban csupán látszólagos, hiszen Varsónak óriási hátrányt jelentett, hogy az energetikai szállítások tekintetében teljesen ki van szolgáltatva Moszkvának, és ezt a – nem kis részt szintén történelmi revánstól motivált – Kreml alaposan kihasználja. Nehéz megítélni, mi az igazságtartalma a PGNiG állításának, hogy Európában ők fizetik a legmagasabb árat a „kék fűtőanyagért”, mert csaknem minden ország importőrei ezt mondják. Ha viszont igaz a Forbes.pl közlése, miszerint a Gazprom 2012 végéig 500 USD feletti összeget számlázott ezer köbméterenként, akkor a lengyeleknek igazuk lehet. A 2013 elején bejelentett árcsökkenést követően azonban a varsói média szerint még mindig többet fognak fizetni, „mint Európa gaz-

**...a 21. században
szerencsére csak a gazdasági
szférában tomboló
orosz imperializmus
csak az erőből ért.**

dag országai, Ausztria, Németország, Franciaország, Hollandia”. Ezért tartják szükségesnek a swinoujciei terminál régóta aktuális, de nagyon lassan megvalósuló projektjét.

A Gazprom engedékenységet nemcsak az váltotta ki, hogy Varsó nemzetközi fórumokhoz fordult az árcsökkentés érdekében. Egyrészt óriási lélektani hatása volt az Amerikai Egyesült Államokban bejelentett európai exportterveknek, amelyek realitását roppant nehéz megítélni.⁴ Másrészt pedig – és ez az igazán nyomós érv – 2012 novemberében az Európai Bizottság újabb monopolelles vizsgálatot indított a Gazprom és a kelet-európai országok közötti kereskedelemben alkalmazott árképzés tisztázására. Az Orbán-kormány ellen rendszeresen rágalomokkal teli cikkeket közlő varsói *Gazeta Wyborcza* szerint politikailag ez Putyinéknak nagyon kellemetlen, mivel a Kreml hosszú távú agresszív terjeszkedéséhez – ahogy azt a Déli Áramlat érdekében évek óta folytatott orosz diplomáciai hadjárat is bizonyítja – szükség van az egykori szatellitállamok valamilyen szintű jóindulatára.

Brüsszelben 2012 késő őszen az volt a vizsgálat tárgya, hogy Moszkva alkalmaz-e és miért alkalmaz indokolatlanul magas földgázárát hét kelet-európai országgal – hazánk és Lengyelország mellett a balti államokkal, Csehországgal, Szlovákiával, Bulgáriával – kötött megállapodásában. Erre Vlagyimir Putyin mellbevágó cinizmussal megvádolta az EU-t, hogy Brüsszel a Gazprom kontójára akarja felzárkóztatni az elmaradt kelet-európai országokat. Az orosz államfő környezete tudomásul vette, hogy mostantól keményen kell fellépni – mint mindig, amikor a Putyin-kör aranytojást tojó tyúkját, a Gazpromot bántják.

Így történhetett, hogy 2012 novemberétől a Kremlben még azok is tüzet okádtak a brüsszeli intézkedésekre, illetve a magas gázár miatt bíróságokhoz forduló egyes exportcélországokra, akik a jelenlegi elit hatalomra kerülése óta, vagyis 12 éve a „jó rendőr” szerepét játszották. Arkagyij Dvorkovics gazdasági főtanácsadó például a moszkvai *Kommerszant*nak adott interjúban szokatlanul durván megfenyegette Brüsszelt: „Figyelmeztetek: ha számunkra következményekkel jár a vizsgálat (vagyis a Gazpromot elmarasztalják – G. Á.), akkor számukra is következményekkel fog járni! Először is a Gazpromnak van gáza. A gázra pedig Európának mindenképpen szüksége van. Ha (a brüsszeli korlátozások miatt – G. Á.) a Gazprom nem fogja tudni a szükséges mennyiséget előállítani, akkor az európai árak így is, úgy is nőni fognak.” A máskor oly szelíd politikus ezután béké-

sebb húrokat pengetett, mondván, hogy ha az EU megváltoztatja a játékszabályokat, és a piacgazdaság törvényei helyett adminisztratív eszközökhöz nyúl, akkor Moszkvának időt kell kapnia az alkalmazkodáshoz.

A lengyelhez hasonló részsikerek csak lelassítani tudják az orosz gazdasági expanzió folyamatát, a Kreml birodalmi reváns fűtötte urait megállítani nem lehet. Ez 2008 júliusában vált mindent felülíró politikai prioritássá, amikor Vlagyimir Putyin, az új miniszterelnök fogadta Alekszej Miller Gazprom-főnököt, és megbízta, hogy növelje a cég beszerzési területét Oroszország határain kívül. Ennek szinte kizárólagos infrastrukturális eszköze, mint 2000 óta mindig, a vegyesvállalat-alapítás, amely az 1990-es években Putyinék által a privatizáció örve alatt főleg német cégekbe kiszervezett szentpétervári városi vagyon esetében ragyogóan bevált, és szinte egyjelentésű lett a szemükben a modern piacgazdasággal.

Csakhogy a terjeszkedés iránya gyökeresen megváltozott. 2000 és 2006 között az orosz vállalatok a távol-keleti orosz szénhidrogénvagyon kitermelésére meghívott (és 2008-ra már Oroszországból többnyire kutasított) multinacionális mamutcégekkel alapítottak vegyesvállalatokat. Később az európai országok kőolaj- és földgázellátó rendszerében való tulajdonszerzéshez hoztak létre ilyen cégeket. Válaszul néhány EU-tagállam, elsősorban az orosz expanzió ellen külön törvénnyel védekező Nagy-Britannia ellenállására, Moszkva „az öreg kontinensen” kívül alkalmazza ezt a módszert.

2008. július 9-én nyilvánosságra került, hogy a Gazprom ajánlatot tett Moammer Kadhafi elnöknek egy közös vállalat alapítására, amely orosz kézre juttathatta a teljes líbiai kőolaj- és földgázkészletet! Érdemes megfigyelni az orosz expanzió fergeteges tempóját: két év után lényegében kudarcba fulladt az oroszok kitartó alkudozása, amelynek célja az 1963 végén alapított algériai Sonatrach cégben, a világ 11. legnagyobb kőolajvállalatában való tulajdonszerzés volt. Az algériai GDP 30 százalékát adó állami vállalat elhárította az ajánlatot. Alekszej Miller azonban Moszkvában kicsikarta Paolo Scaroni ENI-elnök hozzájárulását, hogy az orosz távol-keleti feltárásokban való részvétel fejében átadja a Gazpromnak az ENI tulajdonában lévő Sonatrach részvénycsomag közel felét.

Nem nehéz kitalálni, hogy az utóbbi években egyre inkább a kőolaj felé „tájékozódó” Gazprom – pontosabban leányvállalata, a 75,7 százalékos Roman Abramovics Millhouse Capitaljától 2005-ben megvásárolt Gazpromnyefty – számára a Sonatrach-ügyben a saját fogyasztó

kőolaj- és földgázkészleteinek súlyos gondja csak másodrendű szempont volt. Fontosabb cél volt, hogy jó előre megtorpedózza a nemzeti érdekeiket a közösségi célok elé helyező, széthúzó EU-tagországok 2008-ban még lagymatag próbálkozásait az oroszoktól való energetikai függőség csökkentésére.

SIKERÜL-E AZ OROSZOKNAK POZÍCIÓT SZEREZNI A BALKÁNON?

Részben a Déli Áramlat, részben a Mol balkáni érdekeit közvetve érinti a Capital.gr kereskedelmi portál által 2013 februárjában közzétett, majd a görög és az orosz média által átvett hír, miszerint az amerikai kormány nyomására Athén visszaléphet a DEPA földgázkonzern és a DESFA elosztóhálózat értékesítésétől, annak ellenére, hogy az orosz holding igen kedvező árat ígért a sokmilliárdos adósságterhén ezzel az üzlettel enyhíteni próbáló görög kormánynak.

Az értékesítés terve már régóta napirenden volt, de a tender eredményhirdetését több ízben elhalasztották, sőt, nemegyszer a vételi feltételeket is megváltoztatták, ami nem a magabiztosság és a világos elképzelések jele. A DEPA és a DESFA részvénytársaságjéért a Gazprom mellett az azeri Socar és két meg nem nevezett görög cég is versenybe szállt. A hatóságok felszólították a versenyben maradt szereplőket, hogy addig hozzanak létre konzorciumot a bevásárlástól korábban visszalépett jelöltek közül 9-9 céggel. Egyelőre nem világos, miért van erre szükség.

A moszkvai elemzők egy része úgy látta, hogy egyrészt Athén nem is akarja komolyan eladni a két céget, másrészt a Gazprom sem akarja igazán megszerezni ezeket. Csupán a Balkánon számára létfontosságú pozíciókat igyekszik megszerezni a konkurencia ellehetetlenítésével. Ezért, nyilatkozta a gazdasági kérdések politikai hátterét is jól ismerő Mihail Krutyihin, a RusEnergy tanácsadó cég vezető elemzője a moszkvai *Nyevizaviszimaja Gazetának*, a Gazpromnak semmi nem drága. A nem publikus hírek szerint az oroszok a piaci értéket messze felülmúló, kétmilliárd USD körüli összeget ajánlottak a görög kormánynak.⁵

Krutyihin ezt „kétségbeesett lépésnek” nevezte. S valóban, van mit megakadályozni Alekszej Milleréknek, hiszen a Földközi-tenger keleti vizein az izraeli és a ciprusi kitermelőhelyekről évi 10–30 milliárd köbméter „kék fűtőanyag” érkezhethet Európába. (A Gazprom egyébként megpróbált beszállni az izraeli kitermelésbe, de nem járt sikerrel.)

Amennyire tudni lehet, a State Department 2013 februárjában figyelmeztette a görög kormányt, hogy egy ilyen adásvétel energetikai kérdésekben „Oroszország túszává” teheti a balkáni államot. Az ilyen közbenjárás tényét nem szokták megszéllőztetni, így fel kell tételeznünk, hogy a görögöknek célja volt a kiszivárogtatással. Az okokat keresve egyrészt számításba kell venni, hogy a görög földgázszükséglet 90 százalékát az oroszok szállítják. Tehát a Gazprom esetleges tulajdonszerzése kétségtelenül az egész régióban nyomasztó dominanciát véglegesítené Moszkva számára (amit a kőolajfronton a Szerbiában nyíltan, Horvátországban a Mol elleni akciókat is irányító közvetítőkön keresztül terjeszkedő Zarubeznyefty feladatául tűzött ki a Kreml). Itt óhatatlanul felmerül a „gázcsaplelárás” lehetősége éppúgy, mint a görögöknek a legkevésbé sem hiányzó önkényes gázáremelés, netán konkrét politikai célok szolgálatában.

A washingtoni intervenciónak azonban Athén érdekein messze túlmutató motívuma is volt. Az orosz tulajdonba kerülő görög hálózat ugyanis kérdésessé tenné a 2003 óta napirenden lévő Trans Adriatic Pipeline (TAP) létrehozását, amelyről pedig – a 2008 és 2011 közötti moszkvai diplomáciai szolgálatot a balkáni és a kaukázusi országokban végzett munkával felváltó Eric Rubin amerikai külügyminisztériumi tisztviselő jelenlétében – éppen 2013 februárjában írtak alá megállapodást a görög fővárosban Olaszország, Albánia és Görögország képviselői. Ez a vezeték juttatná el az azerbajdzsáni földgázt Dél-Európa országaiba, konkurenciát támasztva a Déli Áramlatnak, sőt a Görögországot elkerülő Nabucco Westnek is. Az „öreg kontinens” energiaellátásának jövőjéről szinte naponta érkező bombasztikus hírek tehát valószínűleg még sokáig borzolják majd a kedélyeket Brüsszelben és az Európai Unió 2013 nyarán már 28 tagországának fővárosában.

JEGYZETEK

- ¹ Lásd erről Székely András: *Az EU harmadik energiacsomagja és Oroszország*. Nemzet és Biztonság, 2011. április, 28–33. o.
- ² A fő szabály alól a „vannak, akik egyenlőbbek” orwelli igazsága jegyében bizonyos feltételek mellett nyomban mentesítést kértek és kaptak a legnagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező német és francia energetikai cégek.
- ³ Az orosz milliárdos, Alekszej Mordasov teljes vaskohászati vertikummal rendelkező Szeversztal nevű cégét 2006-ban nyilvánították nemkívánatosnak az ellenséges fel-

vásárlástól tartó Arcelor tulajdonosai, akik a „Tank” csúfnéven emlegetett orosz nagytőkések helyett inkább Mittallal állapodtak meg. Moszkvában ezt politikai döntésnek nyilvánították, amelyet az indiai milliárdos tulajdonosnak azóta módjában állt megbánni.

- ⁴ Az USA állítólag 2020-ra a cseppfolyósított, sőt ez idáig minden lehetséges eszközzel kárhozottatott palagáz-előállítás révén évi 190 milliárd köbméter „kék fűtőanyagot” tud előállítani. (Az éves lengyel szükséglet 14 milliárd köbméter.)
- ⁵ Sztálin is azért adott utasítást Gromikónak 1947-ben, hogy Palesztina felosztásakor szavazzon Izrael állam létrehozására, mert ennek fejében meg akarta szerezni a Közel-Kelet feletti befolyást. Csakhogy a fiatal Izrael vezetői, David Ben Gurion-tól Golda Meirig szocialisták voltak, akik gyűlölték a szocialista eszméket szerintük mindennél jobban eltorzító, lejárató sztálini rendszert, és első dolguk volt a Szovjet-unióval szemben a Nyugat felé fordulni. Ez a zsidó állam kikiáltása óta világpolitikai és világgazdasági axióma.

Makkai Béla

Nemzetteremtő és honszerző albánok

Nation-creating and Country Building Albanians



Összefoglalás

A Balkán legkisebb népe birodalmak fojtogató ölelését túlélve csupán a 19. század utolsó harmadában ébredt nemzeti öntudatra, a szomszéd népek beolvasztó törekvései hatására. Azóta vívja szakadatlan harcát a vallási, földrajzi megosztottság és a „pártfogó” hatalmak képmutató paternalizmusa ellenében. A tanulmány ezt a küzdelmet követi nyomon, a török hódítástól a koszovói „árnyéktársadalom” 2008. évi függetlenedéséig, második hazává válásáig. Kiemelve törhetetlen élni akarásukat, amely a fegyveres küzdelmet is vállaló szabadságszereteten, az összefogás képességén és a szapora gyermekvállalás áldozathozatalán alapul.

Summary

Having survived the suffocating embrace of empires, the smallest nation of the Balkan Peninsula awakened to national consciousness only in the last third of the 19th century in response to the incorporation efforts of the neighbouring peoples. Since then they have been fighting their ceaseless struggle against religious and geographical division

MAKKAI BÉLA a történelemtudomány kandidátusa, tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem (b61makkai@gmail.com).

and the hypocritically paternalistic powers. The study follows this fight from the Turkish conquest to the 2008 independence of the Kosovo “shadow society”, a second homeland for Albanians, highlighting their unsuppressable life instinct and will to survive their love of freedom not deterred even from armed struggle, their ability to join forces and willingness to undertake the pain of having numerous children.

A NEMZETTÉ VÁLÁS ELŐTTI ÉVSZÁZADOK

Az albánok Európa egyik legrégebb, ám rokontalan népe. Származásuk szerint valószínűsíthetően illírek, de kapcsolatba hozták őket a trákokkal, a pelazgokkal,¹ mi több, a mitológiai gigászokkal is (gheg nevű törzsük után).

A természetföldrajzi adottságok okán, de vallási-kulturális szempontból is megosztott nép az albán. Míg a sziklás, hegyes észak gheg lakói katolikusok voltak, a szelídebb déli-délkeleti vidékeken élő toszk törzs az ortodoxiában osztozott a környező népekkel. Az albán szállásterület középső részének, a Shkumbi folyó völgyének lakói az oszmán terjeszkedés idején váltak fokozatosan renegáttá, noha a törzseiket egyesítő Szkan-der bég (Gjergj Kastrioti) emberöltőnyi ideig érzékeny csapásokat mért a hódítókra. Szövetségben a magyarokkal. Halála után (1468) azonban gyakorivá váltak az önkéntes áttérések (az adóterhek elkerülése és a személyes érvényesülés érdekében). A keresztény hadjáratok alkalmával „hűtlen magatartást” tanúsító klánokat viszont erőszakkal is iszlamizálták. Mint a Szent Liga 1689-es balkáni offenzívája idején felkelt katolikusokat büntetési célzattal délszláv közegbe, Koszovóba telepítették, ahol aztán idővel az oszmán hatalom bázisává lettek, leginkább katonai szolgálataik révén. A gyors felemelkedés lehetősége nemcsak a janicsárság, de a szultán vagy a fanarióta fejedelmek testőrsége soraiban is biztosítva volt számukra.² Nem véletlen, hogy a krónikák 27 albán származású nagyvezírt tartanak számon. Közülük a legismertebbek a Köprülük.³

AZ OSMÁN REFORMKOR, A TANZIMAT (1839–1876)

A 18. század végére az Oszmán Birodalom látványosan meggyöngült. Ez mindenekelőtt a sorozatos katonai vereségekben ütközött ki, ami-

nek egyenes következménye az elvesztett területekről elinduló menekültáradat (lásd cserkeszek). A kudarcokat Isten büntetéseként megéltó vallásos mozgalmak, irányzatok ugyancsak a káosz fokozóivá váltak. Míg a birodalom déli és keleti peremén, az arabok között a szakadár vaha-bita mozgalom hódított, addig az északi albán vidékeken az évszázadok óta honos bektasi dervisrend befolyása erősödött meg, minthogy a rend toleráns felfogásával kiválóan alkalmazkodni tudott az albánok hitbéli megosztottságához és felszínes vallásosságához.⁴

II. Mahmud szultán reformtörekvései eredményeként 1832-ben felszámolták a timárbirtok-rendszert, s a csiftlikeket, vakufokat⁵ is, azonban az albánlakta vidékeken a föld nagy része a muzulmán nagybirtokosság tulajdonában maradt.⁶ A népesség fokozatos növekedésével jelentkező földéhséget és megélhetési válságot (akár a múltban az erőszakos hittérítéseket) kivándorlással „orvosolták”. A több évszázados múltra visszatekintő dél-itáliai diaszpóra (arbëresh)⁷ mellett így jöttek létre a szomszédos területek, s a császárváros, illetve Egyiptom, Oroszország és az Egyesült Államok albán közösségei.

A központi hatalom gyengélkedését, az anarchikus állapotokat a nagybirtokos albán bégek, lázadó ajánok regionális hatalmuk kiépítésére használták ki. Shkodrában (Szkutari) a Bushati család kétgenerációnyi időre dacolni tudott a szultán hatalmával.

A fokozatosan görög nyelvterületbe átcsapó Észak-Epiruszban, Janina központtal az ugyancsak albán Tepeleni Ali pasa kormányzott, élvezve Franciaország diplomáciai támogatását (1822-ig, a rászabadított orvgyilkosok sikeres akciójáig).

A korszak legnevesebb albán szereplője Mohamed Ali, egyiptomi helytartó, aki a vazallus állam mameluk lázadóinak megbékítésére kapott megbízást a Portától, de sikereit követően francia támogatással önállósította magát. 1832/33-as és 1839-es hadjáratában tett kísérletet a szultáni trón megszerzésére.

Az albánok döntő többsége azonban a muzulmán hitközösség alapján lojális volt a szultánhoz, noha a részleges sikereket hozó török reformkor, a Tanzimat intézkedései a hagyományos (elő)jogok sérelmével s az idegen hivatalnokok megjelenésével spontán ellenkezést váltottak ki soraikban. Visszatetszést keltett a Portának azon törekvése is, hogy az albánok lehetőleg ne alkossanak egyetlen közigazgatási egységet: az általuk lakott vidéket 1836-ban a janinai és a Monasztir/Bitola székhelyű

ruméliai vilajetre osztották. Később, az 1865-ös reform területüket a shkodrai, janinai, monasztiri, s később a koszovói vilajetbe tagolta szét.⁸ A század utolsó harmadára a túlélési esélyek szempontjából kritikusra forduló helyzetben éppen e szétszakítottságnak a felszámolása lesz az ébredő albán nacionalizmus legfőbb célkitűzése.

A NEMZETI ÚJJÁSZÜLETÉS, A RILINDJA

Az 1875-ben kirobbant úgynevezett nagy keleti válság idején a Balkán minden keresztény népe fegyverre kelt függetlensége kivívásáért. Csúpan az albánok álltak a Porta mellett, egészen addig, amíg az ortodox testvériség jegyében katonailag is beavatkozó és felülkerekedő Oroszország a San Stefanó-i békével új helyzetet nem teremtett. Keleten Nagy-Bulgáriának, északon pedig Szerbiának és Montenegrónak ítélt albánlakta területeket. A kedvezményezettek katonai megszállással próbáltak kész helyzetet teremteni. Szorongatott állapotában a birodalom nem sokat tehetett albán alattvalóiért, így azok egy önvédelmi vészreakcióval szinte egy csapásra ébredtek nemzeti öntudatra, s az osztozkodó szomszédok ellenében fegyvert ragadtak, megővni nemzeti szállásterületüket.

1878 kora tavaszán Abdul Frashëri vezetésével titkos bizottság alakult Isztambulban, majd június 10-én a koszovói Prizrenben a négy vilajet egyházi és nemzetségi előjárói egy autonóm albán közigazgatási egység alapjait igyekeztek megteremteni. A Porta kezdetben nem tett barátságatlan lépéseket, Frashëri azonban a vallási ellentéteken felülemelkedve próbálta önvédelmi harcában egységbe forrasztani nemzetét,⁹ a Prizreni (v. Albán) Liga irányításával. Felhívást intéztek a győztes Oroszország megfékezésére az 1878 nyarán összeülő berlini kongresszushoz, ebben kinyilvánították jogigényüket a Montenegrónak ítélt területekre. Követelésüknek fegyveres akciókkal adtak nyomatékot, amelyet a Porta kezdetben titkos fegyverszállításokkal támogatott. A határkijelölő bizottságok önkényeskedéseit ily módon sikerült mérsékelni.¹⁰ A nagyhatalmak követelésének engedve a szultán később mégis sereget küldött alattvalói ellen. Az albán politikai elit – gyengesége tudatában – ekkor még nem törekedett a nemzeti szuverenitás kivívására, ugyanakkor egyetértésre jutottak egy albán oktatási és hivatali nyelvet használó autonóm közigazgatási egység megteremtésének programjában. Az oszmán rendterem-

tésben a Liga vezetőit letartóztatták, Frashërit élethosszig száműzték, újjáéledt a központosító birodalmi politika. Ekkor a fegyverek helyett – átmenetileg – a kultúráé lett a főszerep.

A Tanzimat alatt az albánok továbbra is megmaradtak a millet-rendszerben,¹¹ így a szerencsés kevesek iszlám, ortodox és katolikus tanodákban juthattak az alapvető kultúrjavakhoz – ám csak idegen nyelveken.¹²

A külföldi diaszpóráknak így különleges szerep jutott az egységes albán nyelvi kultúra megteremtésében.¹³ 1879-ben a császárvárosban alakult egy közművelődési

társaság Sami Frashëri vezetésével, mindenekelőtt albán könyvek kiadására. Ez a számos dialektust használó nép számára fontos lépés volt egy modern nyelvi norma megteremtéséhez. Albán tannyelvű iskolák azonban csak a század utolsó dekádjában alakultak (az első 1887-ben Korçában¹⁴). Ez része volt az engedmények politikájának, amely a politikai foglyok szabadulását és az anyanyelvhasználat lehetőségeinek bővülését hozta. A századfordulón azonban a török szakhatóság bezáratta a frissen alakult tanintézeteket (1902). Ennek oka, hogy 1897 novemberében, majd 1899 januárjában Pejában (Pec) ismét összeülő nemzeti fórum radikális többsége elkötelezte magát a négy vilajet egyesítése, az autonóm Albánia mellett. Az új Liga működését hamarosan betiltották, vezetőit üldözték, elnökét, a már a Prizreni Ligában is fontos szerepet játszó Haxhi Mulla Zekát 1902-ben kivégezték.

Az 1903-ban kitört macedón felkelés azonban új lendületet adott a fegyveres ellenállásnak, hiszen muzulmán voltuk miatt a délszláv és görög támadások nem kímélték az itt élő albánokat sem. Az ellenállást 1905 novemberétől a Bizottság Albánia Felszabadításáért nevű titkos társaság szervezte, országos hálózattal.

A konzervatív nemzetségszűk, előljárók egy jelentős csoportja azonban az oszmanizmus jegyében – s bizonyára az autonóm státus békés elnyerésének reményében – támogatta a szárba szökő ifjútörök mozgalmat, amelynek 1908-as hatalomra jutásával csakugyan enyhült a Portával való viszony. Ennek köszönhető a korszakos döntés a latin ábécé használatáról, mely a különállást s a vallási megosztottságon felülemelkedő nemzeti egységet leginkább kifejezte és szolgálta.¹⁵ A török hatóságok

**Ekkor a fegyverek helyett
– átmenetileg – a kultúráé
lett a főszerep.**

az emigránsok hazatértén túl több albán lap megjelenését is engedélyezték, és a képviselőház tagjává választották Ismail Qemalit. Ekkoriban (1909) nyílt meg az első albán tanítóképző is Elbasánban.

A törököket azonban frusztrálta Bosznia-Hercegovina osztrák–magyar bekebelezése s a nemzetközi válság forgatagában sikeresen manőverező Bulgária függetlenedése. A nemzetiségi törekvések ellenében a kormányzat ismét a kemény kéz politikájához folyamodott, amire válaszul 1910 márciusában kitört a priština felkelés. A Koszovó egészére kiterjedő harcokat erőszakkal nem sikerült megfékezni, így 1911 kora őszén V. Mohamed személyes látogatással próbált közvetíteni.¹⁶

Az alkupozíciót az 1911 szeptemberében Líbia „tulajdonjogáért” kirobbant olasz–török háború teremtette meg. A fegyveres ellenállást viszont Montenegró területszerző próbálkozásai tartották ébren. 1912 augusztusában a felkelők bevették Üsküböt (Szkopje), ami megdöbentette az ifjútörök vezetést, s immár hajlott volna a megegyezésre. Csakhogy időközben az egész félszigeten megszólaltak a fegyverek! Az I. balkán háború célja a végelgyengülésben szenvedő Oszmán Birodalom európai birtokainak felosztása volt.

A FÜGGETLEN ALBÁNIA MEGSZÜLETÉSE ÉS NEHÉZSÉGEI

A győzelmes ortodox balkáni szövetség a törökök oldalán találta a muzulmán albánokat. De az albán függetlenség atyjaként emlegetett Ismail Qemali megmaradásuk érdekében diplomáciai úton keresett pártfogókat: a romániai kolónia után Berchtold osztrák–magyar külügyminisztert s a nagyhatalmak bécsi követeit kereste fel. Utóbbiak autonómiaígéréstével 1912. november 28-án a Vlorában (Valona) összehívott Nemzeti Kongresszus kikiáltotta a szuverén Albániát. A harcoktól taktikusan távol maradó albánoknak a decemberi londoni követi konferencia autonóm státust biztosított. A második Balkán-háborút lezáró bukaresti béke azonban a nagyhatalmak kizárásával rögzítette a győztesek területfoglalásait. Ennek ellensúlyozására, a Nemzetközi Ellenőrző Bizottság gyámkodása mellett, Albánia semleges alkotmányos monarchiává alakult. A határ-megállapítás ugyan az albán többségű Koszovó elvesztését hozta, de az erőszakos szerb–montenegrói hódítókat egy kétségbeesett népfelkeléssel és nagyhatalmi támogatással sikerült visszaszorítaniuk arról a 29 000 négyzetkilométernyi területről, amely mintegy 800 000 albán hazája lett.

A magyar albán-specialista és őslénykutató, Nopcsa Ferenc báró trónigényét¹⁷ figyelmen kívül hagyva a nagyhatalmak Wilhelm von Wied herceget támogatták, aki jelentős tőkejavakkal, de helyismeret nélkül érkezett meg Durrësbe (Durazzo) 1914 márciusában. Ám az ifjú fejedelem a muzulmánok ellenállása, a rossz gazdasági helyzetben gyakori parasztlázongások és a hatalmi posztokért folyó versengés miatt fél év után távozni kényszerült az országból.

A világháború éveiben a káosz csak nőtt: a görögök déli területeket, a „semleges” olaszok Saseno/Sazani szigetét és Vlora/Valona kikötőjét, Montenegró Shkodrát szállta meg. A fővárost is elfoglaló szerbeket osztrák–magyar csapatok szorították ki. Itt kell megemlítenünk, hogy a nagy délszláv állam kialakulásában ellenérdekelt Osztrák–Magyar Monarchia nemcsak az albán államiság megteremtésében és területi sértetlenségének biztosításában vállalt főszerepet, de a világháború időszakában a magyarság balkáni közvetítő küldetésének jegyében ösztöndíjak adományozásával is közreműködött a fiatal állam kulturális elitjének kinevelésében.¹⁸

A központi hatalmak veresége után Wilson amerikai elnök nem engedett a győztesek gátlástalan hódításvágyának, s ebben bizonyosan szerepe volt az albán emigráció lobbitevékenységének is. A másik protektor, Olaszország viszont csak a jugoszláv határviták – számára előnyös – lezárása után volt hajlandó távozni az országból (de Saseno szigetéről nem). Néhány tagállam ellenzésétől függetlenül a Nemzetek Szövetsége már 1920-ban tagjai sorába fogadta a fiatal balkáni államot. Azzal a kikötéssel, hogy az tiszteletben tartja a görög, török és délszláv kisebbség nemzetiségi jogait. A nyers, érdekelvű balkáni hatalomgyakorlás hagyományának megfelelően azonban erre az albánok nem sok hajlandóságot mutattak. Igaz, a Népszövetség kisebbségi klauzuláját kénytelenmód elismerő Görögország ugyanezt az utat járta. Szintúgy a nemzet(iség)ek konglomerátumának számító Szerb–Horvát–Szlovén Királyság, amely az elcsatolt félmilliónyi magyarhoz hasonlóan kíméletlen módszerességgel forgatta ki javaiból és politikai jogaiból a bekebelezett tartományok idegen ajkú tömegeit. Fokozottan igaz mindez az önvédelmi harcokban megedződött mintegy 450 ezres¹⁹ koszovói albánságra! Az elszakadásért küzdő kaçak („menekült”, „csempész”) gerillákat éveken át csak reguláris haderő és nehézfegyverzet bevetésével tudták megfékezni. De 1925-ben a parlamentáris eszközökkel küzdő, autonomista Xhemijet pártot is

betiltották. Ezzel párhuzamosan – erőszakos betelepítésekkel – néhány év alatt jelentősen megváltoztatták a tartomány etnikai összetételét, és korlátozták az albánok nyelvhasználati jogait.²⁰

Szkander bég és Hunyadi János szövetségének dicső emlékéhez képest tehát, a két nemzet sorsközösségét ezúttal a délszláv gazdaállam elnyomó nemzetiségi politikájának együttes elszenvedése jelentette.

Az anyaország ezalatt a nyomasztó feudális örökségtől való szabadulás útjait kereste. A földreformért küzdő Néppártot Fan S. Noli ortodox püspök vezette, akit az amerikai diaszpóra delegált a nemzetgyűlésbe. A Shefqet Vërlaci vezette konzervatív bégek és klánvezérek érdekeit képviselő Haladó Párt azonban gazdasági befolyása és erőszakos módszerei révén elszántan birtokolta a végrehajtó hatalmat. Ez az eredmény sokban Vërlaci lánya vőlegényének, a tehetséges, de módszereiben nem válogatós Ahmet Bej Zogunak köszönhető, aki igen fiatalon miniszter, majd kormányfő lett. 1924 tavaszán azonban diktatórikus rendszerét egy spontán népmozgalom elsöpörte, s ez lehetőséget adott a művelt és progresszív Nolinak, hogy az alkotmányos kormányzás alapjait megvesse: agrár- és választójogi reformmal, a külföldi befektetők ösztönzésével s az olasz gyámkodás elutasításával. Támogatóinak egy részét azonban csupán a Zogu-ellenesség állította oldalára, reformjait viszont elutasították. Így a szomszédos délszláv államban fegyvereseket toborzó Zogu vrangelista orosz emigránsok és szerb tiszték élén minden nehézség nélkül visszaszerezte hatalmát. 1925-ben hét évre széles jogkörrel köztársasági elnöki megbízást nyert. A szerb igényeket az Ohridi-tó melletti Szent Naum kegyhely átadásával igyekezett csillapítani, ám végül a tőkeerősebb és távolibb Olaszország szövetségére támaszkodott. Az 1926-ban megkötött barátsági szerződés (Tiranai paktum) gyakorlatilag olasz érdekszférává tette az országot, amit az 1927-es 20 évre szóló katonai szövetség még leplezetlenebbül kifejezett (tanácsadók megjelenése, Vlorában olasz haditengerészeti támaszpont).

Zogu immár stabil külpolitikai helyzetét kihasználva 1928-ban a nemzetgyűlés tagjait rábírta, hogy „minden albánok királyává” emeljék. (Felséges arája 1938-ban a magyar Apponyi Géraldine grófnő lett.) Új alkotmányt és polgári büntető törvénykönyvet adott ki, de az agrár- és oktatási reformtól elzárkózott.

Mussolini szövetsége azonban 1932-re már igen terhessé vált. „Hálából” vámuniót, kötelező olasznyelv-oktatást és az olasz népességfelesleg

Albániába telepítését igényelte. Zogu ekkor Itália ellenfeleihez próbált közeledni: kereskedelmi egyezményt kötött Görögországgal és Jugoszláviával, egyúttal hazaküldte az olasz tanácsadókat, iskoláikat bezáratta. A fasiszta Olaszország természetesen nem tett le az Adria beltengerré alakításáról, s 1934-ben – hivatlanul – egy „tisztelgő” flottalátogatással bírta jobb belátásra az albán uralkodót. Folyamatos lázongások közepette ugyan, de az olaszok immár az államigazgatásban is vezető posztokhoz jutottak. (Méltó elhelyezésükre Tiranában egész villanegyed épült fel.²¹)

**A népességnek csak
mintegy ötöde volt járatos
a betűvetésben.**

Ez idő alatt Albánia nem sokat tudott előrelépni a modern demokratikus államrend kiépítésében. A bányakincsekben gazdag ország lakóinak csaknem egésze továbbra is a mezőgazdaságból próbált megélni. Elmaradottságukat jelzi, hogy az írástudás még a balkáni átlagot is mélyen alulmúlta. A népességnek csak mintegy ötöde volt járatos a betűvetésben. A nemzetségtől uralt politikai porondon európai mércével mért politikai pártok nem léteztek, még szakszervezet is csupán a bányászatban jött létre. Az ellenzék számos, egymással versengő frakcióban fejtette ki működését, a Noli vezette Nemzeti Felszabadítási Bizottság nyugati emigrációban.

A világgazdasági válság szinte letaglózta a szerény gazdasági alapokon nyugvó országot, ez által még kiszolgáltatottabbá vált a szomszédok és a nagyhatalmak hódító szándékainak.

A legveszélyesebb „pártfogó” Olaszország volt. A világhódító terveket szövögető Mussolini a német hadisikerektől felmérve 1939. március 25-én ultimátumot intézett az albán vezetéshez. Zogu (a nemzeti vagyons részesével együtt) Görögországba menekült az április 7-én bekövetkező olasz invázió elől. A nemzetgyűlés alig egy hét múlva nyilvánította a két ország egyesülését.

A valódi célpont azonban Görögország volt, noha az októberi hadüzenet a mediterrán királyságnak az albán kisebbséget sújtó politikájára hivatkozott. A görögök azonban Metaxasz arhigosz vezetésével szívós harcok árán kiűzték a betolakodókat, majd albán területen folytatták offenzívájukat. Az ott maradás nem titkolt szándékával! A bajba jutott olaszokat azonban kisegítette német szövetségeseik, s 1941 tavaszán Ju-

goszlávia lerohanása után elfoglalták Görögországot. Koszovót az olasz megszállás alatti területekkel Nagy-Albániává egyesítették.

Az albán társadalom azonban az idegen főség alatti egység és a háborús konjunktúra ellenére nem tűrte jól a csatlós szerepét. Az északi klánok (Abas Kupi vezetésével) Zogu visszatérésén fáradoztak, míg a volt miniszterelnök, a Nemzeti Front későbbi elnöke, Midhat Frashëri liberális nacionalistái a vidékre támaszkodva egy független köztársaságért szálltak síkra. Sajátos ideológiai háttérrel, de sokban hasonló megoldást keresett a toszk középosztálybeliekből verbuválódott kommunista mozgalom, amely a városokban talált támogatókra. Versengő frakcióit a jugoszláv testvérpárt segítette összebékíteni,²² majd taktikus népfrent-programmal, a Nemzeti Felszabadítási Mozgalom (LNC) megalakításával tömegtámogatásukat biztosítani. A polgárháborús viszonyok között Enver Hoxha kommunistái így előnyre tettek szert az 1942 októberében zászlót bontó antikommunista, de heterogén társadalmi bázisú Nemzeti Fronttal (Balli Kombëtar) szemben.

A szövetségesek 1943-as szicíliai partraszállása előtt a megtévesztő balkáni offenzíva látszatát csak az immár harmincezes²³ kommunista partizánmozgalom harci tevékenységének fokozása teremthette meg (tekintettel az ellenállási mozgalmak működésének összehangolására tett sikertelen próbálkozásokra). A fasiszta Olaszország összeomlásával a gerillák jelentős fegyverarzenálhoz jutottak, amit ezúttal a németek ellen használhattak. Az új megszállók azonban csak az ország stratégiai régióiban vetették meg lábukat, s – a szerbellenesség jegyében – a Balli Kombëtar bábkormány közreműködésével jelentős erőket tudtak mozgósítani a maguk oldalán (lásd a Szkander bég SS-hadosztály). Zogu emigránsait a szövetségesek nem támogatták, így a németekkel kollaboráló, hitelüket vesztett politikai erőkké kíméletlenül leszámoló, a Tito és a britek által felkarolt kommunista LNC lett a hatalom egyedüli várományosa. Hoxháék 1944 májusában Nemzeti Felszabadítási Antifasiszta Tanácsot, majd ideiglenes kormányt alakítottak.

A SZOCIALIZMUS ÚTJÁN

Az 1945 decemberében megtartott választásokon az Albán Kommunista Párt – a belügyminiszteri tárca birtokában – elsöprő győzelmet aratott. Az új rezsím radikális földreformot hirdetett, bevezette a jegyrendszert,

és államosította a magánvagyonot. A megfélemlített tömegek egykedvűen vették tudomásul, hogy országuk 1946 januárjában népköztársasággá alakul. A kommunizmus útjára tévedt nemzet a kezdeti lépéseket légüres térben kényszerült megtenni. A déli területeire támasztott görög igényeknek terhes nyomatókat adott az Egyesült Államok támogatása; a titói Jugoszláviával kialakult, csaknem a föderatív államközösségig jutó, bizalmas viszonyt²⁴ pedig beárnyékolta a szerb partizánok koszovói tömegmészárlásai. (Melyek mértéke és kegyetlensége semmiben sem maradt el a délvidéki magyarsággal szembeni népirtásától.)

A jugoszláv gazdasági gyámkodás is a kétkedőket igazolta, hiszen Tito segélyprogramja alig különbözött a korábbi protektor, Olaszország gyakorlatától: ebben is a „testvéri” védnök érdekei és importigényei domináltak. A Tervbizottság elnöke, Nako Spiru konok kritikái, majd kétségbeesett öngyilkossága is közrejátszott abban, hogy a Jugoszláviával közös 5 éves terv ötletét Albánia végül elutasította. Kapcsolataik aztán a Moszkva és Belgrád között 1948-ban kirobbant Kominform-konfliktussal végletesen megromlottak. A délszláv tanácsadókat kiutasították, s a hatalomból kiséprűzték a párt jugoszlávbarát prominenseit (Kiri Belisovát s a felszabadító háború vezéralakját, Mehmet Shehut²⁵). Indultos sajtóháború vette kezdetét, amelyben a korábbi föderációs terveket immár a területi hódítás álcázott forgatókönyvének minősítették. Sajátságos, hogy míg Tito Sztálin rendszerét vádolta gátlástalan imperiaлизмussal, saját maga ugyanezt az álságos és agresszív politikát folytatta Albániával (s részben Bulgáriával) szemben.

A szocializmus építésének újabb kórtüneteként a hidegháború okozta nehézségek és gazdasági bajok felelőségének (bűnbakjának) Koçi Xoxe volt belügyminisztert kiáltották ki. A kirakatper 1949 májusában kivégzésével tetőzött; miközben a nemzetközi erőterben megjelent a maoista kínai nagyhatalom, s Európában – albán tagsággal – a KGST. A nyugati államok a NATO katonai szervezetébe tömörültek, ami a fegyverkezési verseny okán közrejátszott az albán tömegek elnyomorodásában,²⁶ egyúttal hivatkozással szolgált a totalitárius hatalmi rend fenntartásához. A dogmatista államhatalom nem tűrte sem a „lelkiismereti”, sem az etnikai „elhajlásokat”. A hivatalos statisztikák szerint pár tízezernyi, görög adatok szerint viszont ennek sokszorosát kitevő hellén kisebbség csak 4 osztályos alapiskolához jutott. Ezek száma is évről évre csökkent. Az ortodox templomokat is lerombolták, s 1975-ben életbe lépett az

„okszerűtlen” személyi és földrajzi neveket tiltó törvény. Nem sokkal ezután kényszertelepítéssel lazították fel a déli határtérség görög lakosságát, s korlátozták a nemzetiségi nyelvhasználatot.²⁷

Az emigránsok által szorgalmazott restaurációt támogatta a brit és amerikai titkosszolgálat is, de az ötvenes évek elején végrehajtott gerillaakciók kudarcai kompromittálták ezeket a törekvéseket. Hoxha rezsimje tehát stabilan tartotta magát. Az ország vezetése a Nyugatot járt toszk értelmiségiek kezében összpontosult, akik a nepotizmus bűnébe esve még szorosabbra zárták soraikat a fordulat utáni évtizedekben.²⁸

A hatalom birtokosai azonban nehezen küzdöttek meg a meglehetősen előnytelen gazdaságföldrajzi és társadalmi adottságokkal. Mezőgazdasági hasznosításra csupán a földterületek kb. 30%-át kitevő legelő s a 10%-nyi szántó volt alkalmas. Gabonafélékből az önellátást a kolhozosítás erőltetésével biztosították, de a meredeken növekvő népesség a népélelmezést továbbra is bizonytalanná tette. Az iparfejlesztésnek kedvezett az ország jelentős króm-, réz-, nikkel-, szén- és olajkészlete, az államosítás és tervutasításos rendszer, s közvetve a kétpólusú világot meghatározó fegyverkezési verseny.

Az SZKP XX. kongresszusának határozatait s a békés egymás mellett élés programjának kockázatait az albán vezetés elutasította, Moszkva és Belgrád békülése ugyanis élesen felvetette ez ideig szunnyadó ellentéteket Jugoszláviával. Különösen Koszovó vonatkozásában. Nem csoda hát, ha az orosz–kínai vitában Tirana az utóbbi mellett tört lándzsát (nem kérve „a grépfrútellátó” presztízs nélküli szerepéből a KGST-integrációban). Moszkva vezető szerepét s a titói revizionizmust elutasító kínai–albán álláspont 1961-re teljes szakításhoz vezetett. Ebben bizonyosan közrejátszott a KGB szerepvállalása a Hoxha elleni sikertelen összeesküvésben. Az ipari berendezések alkatrész-utánpótlásának hiánya ugyan súlyos károkat okozott az albán gazdaságnak, ám Kína nemcsak élelmiszer-szállításokkal, de tanácsadók delegálásával és kedvező hitel nyújtásával nagyrészt kárpótolni tudta újdonsült védencét, amely fogékonynak mutatkozott a kulturális forradalom „vívmányaira” is. Csou En-Laj 1963-as látogatása ellenére e meghitt kapcsolat azonban fokozatosan megromlott, és 1978-ban az ázsiai kolosszus is beszüntette albán segélyprogramját.

A világ első „ateista államát”, a sztálinista Albániát csak késve érinti meg a helsinki enyhülési folyamattal szárba szökő gorbacsovi pereszt-

rojka, amely előkészíti a Szovjetunió s – gyötrelmes agóniával – a jugoszláv föderáció széthullását; ám az 1991-es albán parlamenti választások győztese, a reformkommunista Ramiz Alia sikeresen átmenti hatalmát. A balkáni forgatókönyv szerint...

KOSZOVÓ FÜGGETLENEDESE (A „SZERB TRIANON” ZÁRÓ EPIZÓDJA)

Sokkal zaklatottabban, albán szempontból mégis sikeresen alakul a jugoszláviai Koszovó sorsa. 1963-ban a tartomány autonómiát nyer, albán lakói világtérvélhez, anyanyelvi sajtóhoz és Priştinában egyetemhez jutnak. S a délszláv föderáció felzárkóztatási alapjából jelentős többlettámogatásokhoz is, ám a dinármilliókat felemésztette a 20 ezrelék feletti éves népszaporulat, aminek egyenes következménye lett a szerbség súlytalan kisebbségbe szorulása. Míg tehát a hasonló nagyságrendű délvidéki magyarság – egykezve és (e)migrálva – Trianon óta megfélemlített, a koszovói albánság a jövőnek élt, és az ezredfordulóra csaknem megötszörözte önmagát!²⁹ Ereje tudatában, s az 1974-es, számára csaknem köztársasági jogokat biztosító alkotmány lehetőségeivel élve, fokozatosan áttért a szecesszió politikájára. A Tito halála után bekövetkező 1981-es szociális jellegű tüntetéshullám brutális elfojtása és a rájuk nehezedő fokozott hatósági erőszak csak olaj volt a tűzre.

A belgrádi értelmiségiek és politikusok ekkor már a „szerbség koszovói genocídiuma” ellen tiltakoztak. A rigómezei csata 600. évfordulóján, 1989. június 28-án elmondott beszédében Slobodan Milošević pedig már a fegyveres összecsapások lehetőségével riogatta milliós hallgató-ságát.³⁰ A sorozatos tüntetéshullámok és a tartományi parlament által 1990. július 2-án Koszovó köztársasággá nyilvánítása (amelyet később népszavazás is megerősített) a rendkívüli állapot bevezetését, majd a tartomány autonómiájának felszámolását eredményezte.

A szerb hivatalosság által soha el nem ismert 1992-es parlamenti és elnökválasztáson az „albán Gandhi”, Ibrahim Rugova és a mérsékelt Koszovói Demokratikus Liga (LDK) győzött. Az összalbán egyesülés távlata egy ideig jól megfért az ellenzéki Adem Demaqi balkáni konföderációs programjával. A határok sérthetlenségének Helsinkiben is megerősített nemzetközi elve ugyanis áthághatatlanak tűnő gátat emelt az albán szeparatizmusnak (amely az etnikai revízió jegyében sem talált szövetségeseket a „társutas” egykori tagköztársaságokban). Így, a válság kiélező-

dése ellenére, egy „árnyéktársadalom” keretei között próbáltak túlélni. Az albánok fokozatosan kivonultak a szerbek által uralt állami és társadalmi intézményekből, s bojkottálták azok szolgáltatásait. Létrejött az albán oktatás, egészségügy és közszolgálat párhuzamos rendszere, amelyeket a szürkegazdaságból és a külföldi diaszpóra áldozatos adományai-ból működtettek. A patthelyzetben fordulatot a Koszovói Felszabadítási Szervezet, az UÇK 1998-as megalakulása hozott, ami megtörte a szerbek fegyvermonopóliumát. A passzív ellenállás polgárháborúvá változott, s ebben fontos szerepe volt az albán anyaország 1997-es összeomlásának, amit egy tömegeket ellehetetlenítő piramisjáték idézett elő. A végül ENSZ-békefenntartókkal megfékezett anarchia viszonyai között Albániából jelentős mennyiségű fegyver áramlott át a határon, az alvilággal is kapcsolatban álló felkelőkhöz. A civil lakosságot sem kímélő szerb tisztogatásoknak (pl. a račaki mészárlás³¹) és ezek albán megtorlásainak az 1998. október 12-ei Holbrook–Milošević-egyezmény szabott határt, de a jelentős ásványkincsek és a termékeny Metohija és Rigómező birtokáért a harcok kiújultak. A nagyhatalmak koncertje végül 1999 februárjában Rambouillet-ban tárgyalóasztalhoz ültette a harcoló feleket. Milošević azonban „Koszovó megmentőjeként” nem bízhatta a tartományt a NATO-békefenntartókra, hiszen ez a forgatókönyv komoly esélyt kínált az albánok végleges függetlenedéséhez. Az állami szuverenitás kontra kisebbségi jogok dilemma ugyanakkor a NATO, az Orosz Föderáció és Kína hatalmi helykeresésének konfliktusával is megterhelődött. A végül jórészt presztízssokokból elrendelt NATO-légicsapások viszont nem várt szerb ellenállásba ütköztek. Ennek legfőbb célpontja és elszenvedője – zsarolási célzattal – mintegy 800 000 koszovói civil lett, akik embertelen megpróbáltatások közepette igyekeztek menedéket találni a környező országokban. A fegyvermentesítés és a menekültek hazatérése kérdésében végül egyezsége jutó felek elfogadták a KFOR-csapatok által garantált béketeremtést, amellyel a tartomány hosszú évekre NATO-protectorátussá vált.

Mint az várható volt, a szerbek heves ellenkezése s az albánok megfélemlítő leszámolásai egyre közelebb hozták a végleges elszakadás pillanatát. Miközben a szerbek tömeges menekülése folytán a tartomány csaknem „vegytiszta” albán régióvá lett. A szerb etnikum törzsterülete, az egykori Raška, a „szerb bölcső” így vált évszázadok szakadatlan küzdelmei közepette a második albán hazává 2008. február 17-én.

A birodalmak fojtogató ölelését s a szomszéd népek beolvasztó törekvéseit túlélt maroknyi nemzet, mely Csipkerózsika-álmából csak a 19. század utolsó harmadában serkent fel, megkérdőjelezhetetlenné tette rendkívüli élni akarását. Manapság talán Európa egyedüli gyarapodó nemzete. S ez az életerős, áldozatkész nemzet akár belátható időn belül beteljesítheti messzire tekintő prominenseinek álmát: a csaknem Magyarország méretű és lakosságszámú Nagy-Albániát.³²

EPILÓGUS

Az albán többségű vidékek offenzív demográfiai mutatói Szerbia és Montenegró déli peremén, a görög Észak-Epiruszban s a békefenntartók által vigyázott „félalbán” Macedóniában önmagukban is reális esélyt jelzik egy újabb megrendítő balkáni válságnak. Ismételt konfliktusokkal az ellenérdekelt szomszédokkal, a „felettes” szempontjaira kényes Európai Unióval, atyáskodó nagyhatalmakkal.

Az albánok itt vázolt históriája ugyanakkor éppen azt példázza, hogy a történelem olykor riasztó túlerővel szemben is hagy esélyt a túlélésre, a megkapaszkodásra. Esélyt, amit törhetetlen akarással, újra és újra – tanácsos megragadni!

JEGYZETEK

¹ Ezt a mítoszt a görögök táplálták, az ortodox vallású albánok asszimilálásának szándékával. Niederhauser Emil: *Nemzeti megújulási mozgalmak Kelet-Európában*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977, 128. o.

² Jelavich Barbara: *A Balkán története I*. Osiris 2000, Budapest, 1996, 80. o.

³ Réti György: *Albánia sorsfordulói*. Aula, Budapest, 2000, 25. o.

⁴ Az albán vallási szinkretizmusról lásd bővebben Csaplár-Degovics Krisztián: *Az albán nemzetiség kialakulása (1878–1913). A Rilindja és az államalapítás korszaka*. Monográfiák 3., ELTE BTK Történelemtudományok Doktori Iskola, Budapest, 2010, 71–73. o.

⁵ A timár egy vagy több lovas katona (szpáhi) felszerelését és katonai hadrafoghatóságát biztosító, tulajdonjog nélküli hűbérbirtok. A csiftlik részben mértékegység: egy pár ökörrrel egy nap alatt felszántható terület. Jelentett továbbá a ráják által birtokolt és művelt földet, vagy a timárirtoknak a szpáhiik közvetlen kezelésében lévő részét; végül a 16. századtól a vezető réteg kezén felhalmozódó nagyobb birtoktestet (amit a gazdaságtörténészek a kelet-közép-európai modernizálódó földesúri

majorsági birtokhoz szoktak hasonlítani). A vakuf közcélú vagy jótékonyági alapítvány, amellyel dzsámit, közfürdőt, iskolát és más intézményeket működtettek. A 19. században egyértelműen a magántulajdon-szerzés, vagyonátmentés lehetséges eszközének számított.

⁶ Az állami hivatalokat vállaló Vlora, Toptani, Vërlaci családok 10–15 000 hektáros birtokokkal rendelkeztek 1912-ben. A termőföldszükében lévő négy, albánok lakta vilajetben ekkor 620 000 hektár volt nagybirtok, jórészt albánok tulajdonában. Csaplár-Degovics, i. m. 95. o.

⁷ Uo. 147–152. o. Az itáliai albán közösség adta a világnak XI. Kelemen pápát és Garibaldi vörös inges harcostársát, a későbbi gyarmatszerző miniszterelnököt, Francesco Crispiet is.

⁸ Jelavich, i. m. I. 319. o.

⁹ Útmutatása szerint: „Ne hagyjuk, hogy a mecset és a templom elválasszon bennünket! Az igazi vallás az albán nemzeti eszme.” Réti, i. m. 33. o.

¹⁰ Montenegrónak így Gusinje és Plav helyett Ulcinj kikötője jutott, Görögországnak pedig Epirusból csak Arta körzetét kellett 1881-ben átengedniük. Jelavich, i. m. I. 320–321. o.

¹¹ A millet-rendszer a nem iszlám hitűek egyházi önkormányzata (bíráskodási, gazdasági, oktatási jogosítványokkal, a papi személyek adó- és robotmentességével). Mindezek fejében az egyházi előjáró köteles volt garantálni a vallási közösség tagjainak lojalitását a szultáni hatalomhoz, és a kivetett adók kincstárba származtatását. Ez az autonómiaforma mégis nagy jelentőségű a nemzeti nyelv és identitás megtartása és ápolása szempontjából.

¹² 1878-ban Gjirokastra, Berat és Vlora szandzsákjaiban 80 török és 163 görög iskola működött. Jelavich, i. m. II. 80. o.

¹³ Az olaszországi enklávé szülöttje, Dameano Camarda 1864-ben adta ki Szkander bégről szóló eposzát, amely lelkesítő példává vált. Niederhauser, i. m. 129. o.

¹⁴ Réti, i. m. 32. o.

¹⁵ 1908 novemberében a monasztiri (Bitola) nyelvi kongresszus tett pontot a hosszú vita végére. A latin ábécé az albán nemzeti egység jelképévé vált. Csaplár-Degovics, i. m. 158–163. o.

¹⁶ A török kegyetlenkedések nyomán elmenekülő albánok érdekében a magyar Nopcsa Ferenc báró is megpróbált közvetíteni. Csaplár Krisztián: *Nopcsa Ferenc élete*. www.albanianphotography.net/hu/nopcsa2.html (Letöltés: 2013. április 16.)

¹⁷ Uo.

¹⁸ Előkelő albán ifjak ösztöndíjas hazai képzését a neves történész, Balkán-specialista Thallóczy Lajos szorgalmazta. *Klebelsberg Kuno levele Thallóczy Lajoshoz, 1914. január*

25. Országos Széchényi Könyvtár, Kézirattár, Levelestár XI/549. Lásd Makkai Béla: *A magyar kormányzat „Bosniai actiója” (1909–1919)*. Századok, 130./2., 1996, 378. o.
- ¹⁹ Az albánok létszámát az 1921-es délszláv népszámlálás 439 000 főre teszi. Réti, i. m. 326. o.
- ²⁰ Juhász József: *Volt egyszer egy Jugoszlávia. A délszláv állam története*. Aula, Budapest, 1999, 51. o.
- ²¹ Réti, i. m. 66. o.
- ²² Név szerint Dušan Mugoša és Blažo Jovanović (Réti, i. m. 72–73. o.), majd Tito különmegbízottja, Svetozar Vukmanović „Tempo”. Jelavich, i. m. II. 243. o.
- ²³ Réti, i. m. 76. o.
- ²⁴ A két ország 1946. júliusban barátsági és segélynyújtási szerződést kötött.
- ²⁵ Schütz István szóbeli közlése, 2007. január 22.
- ²⁶ A fegyverkezési kiadások mellett itt olyan esztelen erőfeszítésekre is gondolunk, mint az országszerte tízezerrel megépített légtalmi bunkerek.
- ²⁷ A hasonló nemzetiségi politikát folytató görög kormánynak mindez hivatkozásul szolgált arra, hogy a második világháborút lezáró békeokmány aláírását – vagyis az északi szomszédjával közös határ elismerését – 1987-ig megtagadja!
- ²⁸ A Központi Bizottság magja négy házaspárból s azok számtalan sógorából tevődött ki. Jelavich, i. m. II. 331. o.
- ²⁹ A magyarok 1921-ben még a „névelemző” délszláv statisztikák szerint is 467 658-an voltak, míg ma, a legfrissebb adatok szerint alig lépik túl a negyedmilliót. Arday Lajos: *Magyarok a Délvidéken, Jugoszláviában*. Books in Print, Budapest, 2002, 49. o. Az albánok létszáma ezzel szemben 1921-ben 439 000, míg 1991-ben 1 983 000 fő volt. Réti, i. m. 326. o.
- ³⁰ Juhász, i. m. 199. o.
- ³¹ A račaki mészárlás, „az albán Srebrenica” 45 halálos áldozatot követelt 1998. január 15-én. Juhász, i. m. 295. o.
- ³² Ezt nyilatkozta többek között egyik beszédében az Albán Demokrata Párt vezére, Sali Berisha állam-, majd kormányfő is. Réti, i. m. 349. o.

Fekete Dávid

A délnémet tartományok szerepe a Duna-térségben

Role of the Southern German States in the Danube Region



Összefoglalás

Németország déli tartományai, Baden-Württemberg és Bajorország (Bavarn) nemcsak a német államon belül, hanem az országhatárt messze átlépve is komoly politikai, gazdasági és kulturális hatást fejtenek ki. Ennek a szerteágazó kapcsolatrendszernek egyik kiemelkedő része a Duna-térségben zajlik. A tanulmányban megvizsgáljuk a két tartományt a Duna-térséghez kötő történelmi, kulturális kapcsolatokat, továbbá elemezzük napjaink politikai-gazdasági együttműködési törekvéseit, hozzájárulva ezzel a tartományok releváns motivációinak feltárásához is. A tanulmány célja, hogy bemutassa a tartományok Duna-térség országaival való két- és többoldalú kapcsolatait, bizonyítva, hogy a terület kiemelt jelentőséggel bír mind Baden-Württemberg, mind pedig Bajorország számára. A téma aktualitására való tekintettel a tanulmányban megvizsgáljuk az európai Duna-stratégiához való kapcsolódási pontokat is, értékelve annak szerepét a délnémet tartományok pozicionálása szempontjából.

FEKETE DÁVID okleveles nemzetközi kapcsolatok elemző, a Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola hallgatója (fdavid@sze.hu).

Summary

The southern states of Germany, including Baden-Württemberg and Bavaria, have considerable political, economic and cultural impacts not only within but far beyond the borders of Germany. One of the most significant constituents of this diversified system of relationships covers the Danube region. The article analyses the historical and cultural ties between the two German states and the Danube region along with the current political and economic efforts at co-operation, thus contributing to understanding the relevant endeavours driving these two German states. The author's aim is to present their bi- and multilateral relations with the countries of the Danube region in order to underpin that the Danube region is of utmost significance for both Baden-Württemberg and Bavaria. In consideration of the timeliness of this topic the points of connection to the European Danube Strategy are identified, and the role of this strategy in positioning the Southern German states is evaluated.

Németország déli tartományai, Baden-Württemberg és Bajorország (Bayern) nemcsak a német államon belül, hanem az országhatárt messze átlépve is komoly politikai, gazdasági és kulturális hatást fejtenek ki. Ennek a szerteágazó kapcsolatrendszernek egyik kiemelkedő része a Duna-térségben zajlik. Napjainkban, az Európai Unió Duna Régió Stratégiájának elfogadása után indokolt vizsgálni a két tartomány térségbeli tevékenységét. A stratégia ugyanis ráirányította a figyelmet a Duna-térségre, mely a jövőben fontos szerephez juthat az európai regionális politika alakulása nyomán is. A tanulmányban megvizsgáljuk a két tartományt a Duna-térséghez kötő történelmi, kulturális kapcsolatokat, továbbá napjaink politikai-gazdasági együttműködési törekvéseit, hozzájárulva ezzel a releváns motivációk feltárásához is.

A délnémet területek hosszú évszázadok óta aktív kapcsolatot ápolnak a Duna menti államokkal. A történelmi kapcsolatok terén érdemes külön figyelmet szentelni a történelmi Magyarországnak, mely évszázadokon keresztül gyakorlatilag a Kárpát-medence egészét lefedte. Noha az ország területe a 20. századi területváltozások nyomán több állam részévé vált, az újonnan létrejött államok sem tagadták meg ezeket a kontaktusokat, sőt, a mai napig léteznek az akkor kisebbségben élő népekkel kialakult történelmi kapcsolatok. Ezen történelmi érintkezések

nagy része mai napig élő kapcsolóelemet jelent az országok egymáshoz való viszonyában. Míg 933-ban Merseburgnál és 955-ben Augsburgnál a kalandozó magyar csapatok konfliktushelyzetbe kerültek a bajorokkal, addig 1000 körül már – Szent István és Bajor Gizella házasságával – családi kötelékek fűzték szorosra a két térség kapcsolatát. A délnémet területek fontos szerepet játszottak a Duna menti államok katolizálásában is: ebből a térségből érkeztek ugyanis azok a hittérítők, akik az akkor pogány népek számára lehetővé tették a keresztény hitre való áttérést. Így Passau városa ma nemcsak Gizella sírja miatt keresett zarándokhely a magyarok részéről, hanem fontos szimbóluma is a katolikus hittérítésnek, hiszen egykor a történelmi Magyarország területét is magába foglalta Passau püspökének egyházmegyéje, mely ezzel a Szent Német-római Birodalom legnagyobb területű egyházmegyéje volt.¹

Egy másik máig ható, s az előzőnél lényegesen erősebb kapcsolódási pontot jelent a svábok (Donauschwaben) történelmi szerepe a térségben. A törökök Magyarországról történt kiűzése után a nagyszámú embervesztéséget pótolandó Dél-Németországból telepítettek földműves és kézműves tevékenységet folytató telepeseket magyar területekre. A telepesek alapjaiban új élet- és munkakultúrát hoztak magukkal.² A trianoni békediktátumot követően a svábok több utódállam fennhatósága alá kerültek. A 2. világháborút követően ugyanakkor a térségből jelentős részüket a kollektív bűnösségre való hivatkozással, erőszakkal „visszatelepítették” Németország déli területeire. Az áttelepítettek közül többen visszatértek, míg sokan német területen maradtak, megőrizve ugyanakkor azokat a kapcsolatokat, melyek a kitelepítő országokhoz fűzték őket. A délnémet tartományok számára a dunai svábok ma fontos összekötő kapcsot jelentenek Magyarország, Románia, Szerbia és Horvátország felé, számtalan egyesület, testvértelepülési kapcsolat formájában. E két kiragadott történelmi példa véleményünk szerint jól szemlélteti a térségek közti kapcsolatok összetettségét, sokszínűségét.

A történelmi kapcsolatokon túlmenően ugyanakkor más aspektusból is érdemes figyelmet szentelni ennek a régiónak. A Duna felső szakaszán ugyanis a folyó sokkal inkább integráló erővel bír, az egyes államok, területi egységek integráns részét alkotja, míg az alsóbb szakaszokon főként határfolyóként van számon tartva.³ Vagyis míg a felső szakaszokon a Dunához inkább az összekötő szerep társul, addig az alsó szakaszon szétválasztó erőként tekintenek rá. Nem véletlen tehát, hogy a dunai

gondolkodás kialakulása és erősítése napjainkban erőteljesen kötődik a délnémet területekhez.

GAZDASÁGI KAPCSOLATOK

A délnémet tartományok gazdasági potenciálja külön figyelmet érdemel. A Duna által közvetlenül érintett NUTS-1 és NUTS-2 régiók GDP-adatait megvizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy Baden-Württemberg és Bajorország a gazdasági teljesítmény tekintetében – Ausztriával együtt – az élmezőnyben foglal helyet. A Duna felső szakaszán nem ritka, hogy egy régió fejlettsége az EU-27-ek fejlettségének akár másfélszeresét is elérje. Az érintett NUTS-2 régiók közül Bécs (Wien) 181%-kal vezet, melyet a bajor Oberbayern követ 171%-kal. Elmondható, hogy a délnémet tartományok fejlettsége jelentősen meghaladja a közösségi átlagot, melyre az ausztriai területeket nem számítva csak a pozsonyi régió képes a Duna mentén. Különösen szembeötlő a gazdaságbeli fejlettségi különbség a délnémet területek javára, amennyiben figyelmet szentelünk a közösségi átlagtól meglehetősen elmaradó magyar, román és bolgár adatoknak. (1. táblázat)

A délnémet tartományok Duna-térségbeli kiemelkedő fejlettségéhez jelentős gazdasági kapacitás is társul. A két tartomány Németország külkereskedelmében meghatározó szerepet játszik: mind az export, mind pedig az import tekintetében második, illetve harmadik helyen állnak, kizárólag Észak-Rajna–Vesztfália (Nordrhein-Westfalen) előzi meg őket. Bajorország és Baden-Württemberg a teljes német export több mint 30%-át adja.⁴ Baden-Württemberg 20 legfontosabb exportpartner között a Duna menti államok közül Ausztria (5.) és Magyarország (15.) is szerepel, míg a 20 legnagyobb importpartnert tartalmazó listán a fenti két országon túl Románia is fel van tüntetve.⁵ Baden-Württemberg Duna menti államokba történő exportjában, illetve az onnan származó importban kiemelkedő szerepet tölt be Ausztria, Magyarország, Szlovákia és Románia. (2. táblázat)

1. táblázat: A Duna által közvetlenül érintett NUTS-1 és NUTS-2 régiók GDP/fő mértéke 2009-ben a közösségi átlaghoz (EU-27) viszonyítva

Ország	NUTS-1	NUTS-2	NUTS-1	NUTS-2
Németország	<i>Baden-Württemberg</i> (134%)	Freiburg (119%)	<i>Bayern</i> (143%)	Schwaben (127%)
		Tübingen (128%)		Oberbayern (171%)
				Niederbayern (123%)
				Oberpfalz (130%)
Ausztria	<i>Westösterreich</i> (146%)	Oberösterreich (140%)	<i>Ostösterreich</i> (145%)	Niederösterreich (115%)
				Wien (181%)
Szlovákia	<i>Slovensko</i> (49%)	Bratislavský kraj (121%)		
		Západné Slovensko (47%)		
Magyarország	<i>Dunántúl</i> (32%)	Nyugat-Dunántúl (36%)	<i>Közép-Magyarország</i> (65%)	Közép-Magyarország (65%)
		Közép-Dunántúl (32%)		
Magyarország		Dél-Dunántúl (27%)		
	<i>Alföld és Észak</i> (25%)	Dél-Alföld (26%)		
Románia	<i>Macroregiunea patru</i> (21%)	Sud-Vest Oltenia (18%)	<i>Macroregiunea trei</i> (34%)	Sud-Muntenia (20%)
		Vest (26%)		
	<i>Macroregiunea doi</i> (16%)	Sud-Est (19%)		
Bulgária	<i>Severna i yugoiztochna Bulgaria</i> (14%)	Severozapaden (12%)		
		Severen tsentralen (13%)		

Forrás: Saját szerkesztés az Eurostat adatai alapján.

2. táblázat: Baden-Württemberg és Bajorország exportja a Duna menti államokba 2011-ben

	Baden-Württemberg exportja 2011-ben (millió euró)	Az adott országba érkező német exportból való részesedés	Bajorország exportja 2011-ben (millió euró)
Ausztria	9685,8	16,7%	13 786
Szlovákia	1175	11,4%	1911
Magyarország	3108,3	19,8%	2371
Szerbia	212,2	14,5%	223
Horvátország	312,6	14%	304
Románia	1157	13,2%	1215
Bulgária	354,3	15%	265
Moldova	39,5	11,5%	Nincs adat
Ukrajna	606,8	11,5%	479

Forrás: Saját szerkesztés az Außenhandelsdatenbank, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart, 2012 és az Industrie- und Handelskammern in Bayern: Der Außenhandel Bayerns 2011. alapján.

Elmondható, hogy Baden-Württemberg tartomány kereskedelmi mérlege pozitív számos Duna menti ország, így Ausztria, Szlovákia, Szerbia, Horvátország, Moldova és Ukrajna felé, ugyanakkor deficitet mutat Magyarország, Románia és Bulgária javára.

3. táblázat: Baden-Württemberg és Bajorország importja a Duna menti államokból 2011-ben

	Baden-Württemberg importja 2011-ben (millió euró)	Az adott országból érkező német importból való részesedés	Bajorország importja 2011-ben (millió euró)
Ausztria	6818,9	18,1%	15 074
Szlovákia	1244	11,5%	2880
Magyarország	4488,6	24,7%	5473
Szerbia	97,4	10,9%	256
Horvátország	227,3	26,6%	221
Románia	1813,5	21,6%	2117
Bulgária	358,9	17%	289
Moldova	8	7,2%	Nincs adat
Ukrajna	145	7,6%	156

Forrás: Saját szerkesztés az Außenhandelsdatenbank, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart, 2012 és az Industrie- und Handelskammern in Bayern: Der Außenhandel Bayerns 2011. alapján.

Ahogy látható, a német kivitel szempontjából Baden-Württemberg részesedése Magyarország tekintetében a legmeghatározóbb a Duna-medencében, hiszen a Magyarországra érkező német export közel 20%-a ebből a tartományból származik. Az adott országból érkező, Németországba irányuló importból való baden-württembergi részesedést vizsgálva Horvátország áll az élen, őt követi Magyarország és Románia.

Bajorországot vizsgálva még szorosabb gazdasági kötelékeket találunk a Duna menti államokhoz kapcsolódóan. Bajorország 20 legnagyobb exportpartnere között ott találjuk Ausztriát (3.), Magyarországot (18.) és Szlovákiát (19.), míg a legfontosabb importországok listáján a már említett Ausztria (1.), Magyarország (9.) és Szlovákia (16.) mellett Románia (19.) is szerepel. Mind a négy nevezett állam felé deficitet a bajor kereskedelmi mérleg, mint ahogy Bulgária és Szerbia felé is, pozitív szaldót mutat ugyanakkor Ukrajna és Horvátország irányába.⁶

A fenti adatokból kiderül, hogy a délnémet tartományok Európával folytatott külkereskedelmi kapcsolatainak jelentős része a Duna-térség országaival zajlik. Számításunk szerint az Európába irányuló baden-württembergi export 17%-a, míg az onnan érkező import 13%-a a Duna menti országokhoz köthető. Ennél is szorosabb kapcsolódást mutatnak a bajor adatok: az Európába induló bajor export 20%-át teszi ki a dunai országok, míg az import esetében a részesedésük 26% felett van. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a dunai országok között ez a kereskedelmi volumen nem egyenletesen oszlik meg, s vannak olyan Duna menti országok, melyek szinte marginálisnak tekinthetők a délnémet tartományok külkereskedelmében.

A jelentős kereskedelmi kapcsolatokkal összefüggésben említést kell tenni azokról a vállalati kapcsolatokról, melyek a délnémet térségek összeköttetését még inkább „élővé” teszik a dunai államokkal. Bajorország kereskedelmi kapcsolatainak erősítése, a külföldi cégek bajorországi telephelyválasztásának ösztönzése, illetve a bajor cégek külföldi tevékenységének támogatása érdekében bajor külföldi képviselői hálózatot (bayerische Auslandsrepräsentanzen) hozott létre, melynek tevékenységét a bajor gazdasági minisztérium felügyeli. Az egyes képviselők gyakran a vegyes kereskedelmi kamarák szervezetén belül működnek, így pl. a magyarországi képviselő a Német–Magyar

Ipari és Kereskedelmi Kamarán belül. A vállalati kapcsolatok aktivitását mutatja, hogy a tíz európai képviselő közül hat a Duna menti országokban található, így Ausztriában, Magyarországon, Horvátországban, Romániában, Bulgáriában és Ukrajnában.⁷ Az Invest in Bavaria bajor kormányügynökség adatai alapján a sok ezer kis- és középvállalkozás mellett olyan komoly bajor cégek is rendelkeznek telephellyel a Duna menti országokban, mint pl. az Audi, az E.ON, a Siemens, a Knorr-Bremse, a Schaeffler Group, az Allianz AG, a MAN vagy az Osram. Ezen cégek gazdasági kibocsátása, munkahelyteremtő potenciálja nagyban hozzájárul az érintett országok gazdasági teljesítményéhez is. Szintén a kapcsolatokat erősítik azok a Duna menti államokhoz kötődő cégek, melyek Bajorországban rendelkeznek leányvállalattal, így pl. a magyar Graphisoft is. A baden-württembergi székhellyel rendelkező cégek közül is számtalan rendelkezik telephellyel a Duna menti országokban. Az 50 legnagyobb vállalat⁸ közül idetartozik többek között a Robert Bosch GmbH, a járműgyártó Daimler AG és a DM drogéria-üzletlánc is. A Bosch Szlovéniában, Magyarországon, Szlovákiában és Romániában is aktív termelőegységet tart fenn, míg a Daimler Magyarországon (Kecskemét).

A széles körű vállalati kapcsolatokon túlmenően további kapcsolóelemet jelent, hogy a Duna menti országok állampolgárai – többségében vendégmunkások, illetve a délszláv háborúk idején érkezett menekültek – jelentős számban képviselik magukat a délnémet tartományokban élő külföldiek csoportjában is. A bajor, illetve a baden-württembergi statisztikai hivatalok adatai alapján elmondható, hogy a dunai államok állampolgárai Baden-Württembergben az összes külföldi állampolgárságú lakos egyötödét teszik ki, míg Bajorországban 26%-os arányt képviselnek. Ezek a személyek többségében aktív kapcsolatot tartanak az állampolgárságuk szerinti államban maradt rokonaikkal, barátaikkal, s a hazautalások révén hatást tudnak gyakorolni ezen államok gazdasági viszonyaira is. (4. táblázat)

4. táblázat: A Duna menti országok részesedése a külföldi állampolgársággal rendelkező bajorországi és baden-württembergi lakosságból 2011-ben

Állampolgárság szerinti ország	Létszám Bajorországban (fő)	Létszám Baden-Württembergben (fő)
Ausztria	82 457	26 374
Szlovákia	12 227	4 592
Magyarország	27 708	16 997
Szerbia	31 229	41 471
Horvátország	51 284	72 527
Románia	44 119	37 309
Bulgária	16 276	13 146
Moldova	1 852	1 387
Ukrajna	21 302	13 147
Szlovénia	5 596	6 966
Összesen	294 050 (26%)	233 916 (19,3%)

Forrás: Saját szerkesztés a Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Ausländer in Bayern am 31. Dezember 2011. Statistische Berichte, 2012. 8. o. és a Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Ausländische Bevölkerung in Baden-Württemberg am 31. Dezember 2011. Statistische Berichte Baden-Württemberg, 2012. 12. o. alapján

A Duna menti országokból érkező kvalifikált bevándorlókat a délnémet tartományok szívesen fogadják. Ahogy Bilkay Öney, Baden-Württemberg társadalmi integrációért felelős minisztere fogalmazott egy konferencián, a dunai térségből érkező munkavállalók innovációorientáltak, nagymértékű mobilitással rendelkeznek, és van készségük a német nyelv elsajátításához is, s ezáltal az ezen országokból érkező munkaerő kreativitásával hozzá tud járulni a tartomány gazdasági potenciáljának erősítéséhez. A baden-württembergi kormányzat célja, hogy lehetővé tegye még több jól képzett térségbeli bevándorló számára a munkaerőpiacára való integrálódást.⁹

POLITIKAI AKTIVITÁS

A délnémet tartományok politikai súlya Németországban meghatározó. Mivel a 2. és 3. legnépesebb német tartományokról van szó,¹⁰ a szövetségi törvényhozás felső kamarájában, a tartományok képv-

selőit tömörítő Bundesratban egyaránt 6-6 delegálttal rendelkeznek, melynél több képviselővel egyetlen más tagállam sem (6 képviselőt küld még Nordrhein-Westfalen és Niedersachsen tartomány is).¹¹ A két tartomány választópolgárainak súlya miatt felértékelte szereppel bír a szövetségi parlamenti választásokon is: az összes német választópolgár mintegy 30%-a él a tradicionálisan inkább jobboldali elkötelezettségű tartományokban (ez az oka annak, hogy sokak szerint Angela Merkel számára a 2013-as győzelmet is elhozhatja a két tartomány választóinak aktivitása).¹² Gazdasági súlyuknál fogva a délnémet tartományok nagy részt vállalnak az elmaradott német tartományok felzárkóztatásában is. A német tartományok közötti felzárkóztató pénzügyi transzferek (Länderfinanzausgleich) biztosításában vezető szerepet vállalnak: a négy befizető tartomány¹³ közül 2011-ben Bajorország állt az első helyen 3,7 milliárd eurónyi befizetéssel, Baden-Württemberg pedig a 3. legnagyobb befizető volt a maga 1,8 milliárd eurójával.¹⁴ Mindezen befizetések jogosságának folyamatos megkérdőjelezésével és bírósági megtámadásával való fenyegetéssel a délnémet tartományok nyomást tudnak gyakorolni a segélyeket fogadó tartományokra és a stabilitásban érdekelt szövetségi kormányzatra is. Mindemellett jelenleg Bajorország jó pozíciókkal rendelkezik a szövetségi kormányban is, hiszen a bajor CSU (Christlich-Soziale Union) kormánypártként tevékenykedik Angela Merkel kabinetjében, aki számára gyakran okoz fejtörést a CSU „különutas” politikája pl. az euróválság kezelésével kapcsolatban.¹⁵

A német tartományok ezen túlmenően széles körű külpolitikai tevékenységet folytatnak, melyre a német alaptörvény nyújt számukra lehetőséget. A tartományok számára lehetőség nyílik önálló külpolitikai tevékenység kialakítására, természetesen nem szembemenve a szövetségi külpolitikával. Különösen gyakori ez az Európa-politikai kérdésekben, melynek részeként a tartományok a Régiók Bizottságának munkájába is aktívan be tudnak kapcsolódni. Mind Bajorország, mind pedig Baden-Württemberg rendelkezik az Európai Unióhoz rendelt önálló képvisellel Brüsszelben. Ezen képviseltek feladata, hogy a specifikus

**A tartományok számára
lehetőség nyílik önálló
külpolitikai tevékenység
kialakítására...**

tartományi érdekeket minél erőteljesebben megjelenítsék EU-s szinten, továbbá tájékoztassák a tartományi kormányt a tervezett változásokról, és segítsék a tartományi gazdasági szereplők eligazodását Brüsszelben.¹⁶

A délnémet tartományok több fontos nemzetközi kezdeményezésben vállaltak szerepet a Duna-térség fejlődésével kapcsolatban. Az egyik kiemelkedő multilaterális együttműködés ezek közül az ún. Ulmi folyamat. A más néven Kis-dunai Együttműködési Folyamatot 2001-ben, az ulmi csúcstalálkozón alapította Baden-Württemberg, Bajorország, Ausztria és Magyarország. Az együttműködés deklarált célja volt, hogy a német nyelvű területek kapcsolatait erősítse Magyarország irányában, segítse hazánk európai integrációs előrehaladását, javítsa a területek közti gazdasági kapcsolatokat. Az együttműködés eredményeként jöhetett létre Budapesten az Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem is, melyet az érintett négy ország ma is közösen finanszíroz.¹⁷ Az alapítást követően sor került még magas szintű politikai konzultációkra: 2001-ben az ausztriai Melkben, 2002-ben Esztergomban, 2003-ban Passauban és 2005-ben Stuttgartban. Szintén fontos együttműködési keretet jelentett az 1990 májusában alapított ARGE Donauländer nevű szervezet, melynek jelenleg 40 Duna menti, állam alatti területi egység (tartomány, régió, megye) tagja 8 különböző országból (Németország, Ausztria, Szlovákia, Horvátország, Bulgária, Románia, Ukrajna, Magyarország). A szervezet célja a dunai térség fejlesztése közös projektekre alapozva. Az együttműködés mintegy 650 000 km² területen kb. 80 millió lakost érint. A szervezet működése során számtalan kulturális, turisztikai jellegű projektet bonyolított le INTERREG-projektek keretein belül. A szervezet emellett kiemelt figyelmet igyekszik fordítani a hajózási, környezetvédelmi és a fiatalokat érintő témákra is.¹⁸

A multilaterális együttműködések mellett a délnémet tartományok számos dunai országgal létesítettek formális kétoldalú (bilaterális) politikai kapcsolatokat vegyes kormánybizottságok (gemischte Regierungskommission) formájában, melyek rendszeres időközönként üléseznek, közvetlen fórumként szolgálva a politikai döntéshozók kapcsolattartására. Emellett deklarált cél az érintett országok európai integrációjának elősegítése és támogatása. Baden-Württemberg a Duna-medence országai közül Magyarországgal, Horvátországgal, Bulgáriával, Romániával és Szerbiával tart fenn vegyes bizottságokat, az együttműködés elsősorban gazdasági, tudományos, kulturális és okta-

tási témákra fókuszál.¹⁹ Bajorország európai kapcsolatai között kiemelt szerepet szán a Duna-térség országainak. A bajor kormány Szerbiával 1970, Horvátországgal 1972, Szlovéniával 1975, Magyarországgal, Szlovákiával és Ukrajnával 1991, Bulgáriával 1995, Romániával pedig 2000 óta tart fenn vegyes bizottságot.²⁰

A délnémet tartományok Duna-régióra gyakorolt politikai hatásának vizsgálatakor meg kell jegyeznünk, hogy abban napjainkban meghatározó szerepet játszik a Duna-stratégia. A stratégia 2011-es elfogadását követő események alapján elmondhatjuk, hogy az a dunai együttműködésnek egy új lökést adott, s számtalan fórumon aktivizálódott a kooperáció, nemritkán a délnémet tartományok vezetésével. Ezen túlmenően pedig a Duna-stratégiához kapcsolódó feladatok részei lettek a bilaterális egyeztetések napirendjeinek is. A tartományok jelentőségét mutatja, hogy vannak olyan prioritási területek, melynek koordinátori szerepét a Duna-stratégiában részt vevők közül egyedülálló módon nem ország, hanem tartományok töltik be: Baden-Württemberg Horvátországgal közösen koordinálja *A vállalkozások versenyképességének koordinálása* c. prioritási területet, míg Bajorország Horvátországgal közösen *A biodiverzitás, a fajok sokszínűségének, a táj eredetiségének fenntartása, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése* cselekvési terület megvalósulását segíti.²¹

Baden-Württemberg különösen igyekszik a témában rejlő lehetőségeket kihasználni. Ezt bizonyítja, hogy a stratégia elfogadásával párhuzamosan intézkedési tervet fogadott el a tartomány, melynek értelmében Peter Friedrich Európa-ügyi miniszter lett a Duna-stratégia végrehajtásának különmegbízottja, külön irodát hoztak létre annak érdekében, hogy felkutassák a lehetséges projektpartnereket, és kidolgozzák a közös projekteket. Ezen túlmenően tárcaközi munkacsoportokat is felállítottak a zászlóshajóprojektek végrehajtásának hatékonyabbá tétele érdekében.²²

Baden-Württemberg brüsszeli képviselőjén már az Ulmi folyamat „kiüresedését” követően Duna-csúcsokat rendezett, melyek célja volt, hogy felhívják a figyelmet a térség együttműködési lehetőségeire. Az elsőt 2006-ban került sor, melyen a Duna menti városok és régiók vettek részt.²³ A 2008-as Duna-csúcs résztvevői fogalmazták meg, hogy szükséges a Duna-térséget makrorégióként kezelni, s számára egy Duna-stratégiát kidolgozni, mely arra lenne hivatott, hogy a 2013 után

rendelkezésre álló EU-s forrásokat minél hatékonyabban tudják majd felhasználni a térségben. A konferencia jelentőségét mutatja, hogy Danuta Hübner, az Európai Bizottság akkori regionális politikáért felelős biztosa megerősítette a Duna-stratégia elkészítésének szükségességét, s a stratégia kidolgozása tulajdonképpen ekkor indult útjára.²⁴

Az Ulmi folyamat „felélesztésére” és kibővítésére a 2009-es ulmi Duna-csúcson került sor. A négy alapító országhoz csatlakozott Bulgária, Horvátország, Románia, Szerbia és Szlovákia. A csúcson a részt vevő országok az Ulmi folyamat folytatása és kibővítése mellett döntöttek. Kiálltak a Duna-stratégia létrehozása mellett, melynek elsődleges céljaként a Duna-térség területi kohéziójának erősítését határozták meg. Szintén megerősítést nyert, hogy a stratégia finanszírozási lehetőségeit az érintett államok a 2014-ben induló új EU-s költségvetési ciklus forrásai közé építenék be.²⁵ A 2010-es brüsszeli Duna-konferencia témája a Duna-régió jövője volt, mely különös tekintettel a dunai projektek összehangolására és a fiatalok bevonására fókuszált.²⁶ Baden-Württemberg 2011 júliusában Stuttgartban szervezett tanácskozást a Duna-stratégiával kapcsolatban, melyen több részt vevő ország kormánya is képviseltette magát. A tartomány zöldpárti (Die Grünen) miniszterelnöke, Winfried Kretschmann a gazdasági növekedés és a környezetvédelem terén való együttes haladás perspektíváját vázolta fel.²⁷ A 2012. májusi Duna-konferencia fő témája a stratégia végrehajtásának, finanszírozásának mikéntje volt.²⁸ Bajorország elsősorban környezetvédelmi kérdésekben rendezett többoldalú találkozókat az elmúlt időszakban. 2011 májusában Niederalteichban találkoztak a környezetvédelmi ügyek bajor, magyar, horvát, román és szlovák koordinátorai. A koordinátorok megkezdték az együttműködést többek között a közös árvízvédelmi tervek, a Natura 2000 minősítésű területek védelme és az őshonos dunai halfajták életlehetőségeinek biztosítása terén.²⁹ 2012 januárjában rendőri vezetők számára rendeztek konferenciát Münchenben, melynek témája a Duna-térségben jelentkező szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelem volt. A tanácskozáson a rendőri vezetők megállapodtak a legjobb gyakorlatok (best practice) és az információk folyamatos cseréjében.³⁰

Mint említettük, a bilaterális kapcsolatokban is jelentkezik a Duna-stratégia miatti aktívabb együttműködés. Baden-Württemberg kormánya 2011–2012-ben Bulgária kivételével minden országgal, mellyel

vegyes kormánybizottsága van, találkoztát szervezett a Duna-stratégia apropóján. 2011 októberében látogatott Romániába Kretschmann miniszterelnök, ahol a Duna környezetvédelmi szempontjainak hangsúlyozása mellett ígéretet tett vendéglátójának, hogy a tartomány igyekszik átadni az EU-s támogatások lehívásához szükséges tudást annak érdekében, hogy Románia is sikerrel tudjon pályázni a különböző alapokra.³¹ Ugyanebben a hónapban került sor a baden-württembergi–szerb vegyes bizottság ülésére is, ahol a felek abban állapodtak meg, hogy a Duna-stratégiához kapcsolódva erősíteni kívánják a régióik közötti együttműködést és a regionális és a helyi szereplők közti kapcsolatok, hálózatok erősítését.³² 2012 májusában rendezték a baden-württembergi–magyar vegyes kormánybizottság ülését Heidelbergben. A találkozón szintén szóba került a Duna-stratégia végrehajtásának mikéntje.³³

VÁROSOK, RÉGIÓK, NGO-K

A délnémet tartományok szerepe bizonyos városi, regionális, illetve nem kormányzati szervezetek terén is jelentős. Érdemes kiemelni az Európai Unió keretein belül működő Régiók Bizottságát, melynek fontos kezdeményezői voltak a tartományok, s mely megfelelő keretet kínál számukra a dunai aktivitásuk kifejtésére is. Jó példa erre az a 2011. áprilisi, Duna-stratégiával kapcsolatos állásfoglalás-tervezet, melyet Baden-Württemberg terjesztett a Régiók Bizottsága elé, s melyt egyhangúlag elfogadta. A dokumentumot Wolfgang Reinhart akkori tartományi Európa-ügyi miniszter jegyezte.³⁴

Bajorország számos többszereplős projektben is részt vesz a Duna mentén. Közös felel a budapesti Andrassy Gyula Német Nyelvű Egyetemmel a specifikus dunai témák egyetemi oktatásban való megjelenítéséért, részt vesz a „Danubeparks” kezdeményezésben, mely a Duna menti természetvédelmi területek együttműködésének ad keretet. Emellett a BAYHOST³⁵ nevű szervezet igyekszik bevonni hallgatókat és kutatókat a Dunával kapcsolatos témák kutatásába.³⁶

A Duna menti városok együttműködésének elindításában szintén fontos szerep jutott a délnémet térségnek. Már 1998-ban, az első Nemzetközi Duna-fesztivál alkalmából együttműködést kezdeményezett Ulm és Neu-Ulm³⁷ városa: közös nyilatkozatot adtak ki többek között Linz, Budapest, Újvidék (Novi Sad), Ruse, Galac és Vukovar városával, mely

szerint a jövő európai hálózatát a Duna menti városok együttműködése fogja jelenteni.³⁸ Ulm és Budapest városai a fenti deklarációt többször is megerősítették, így az ulmi főpolgármester 2001-es³⁹ és 2002-es⁴⁰ budapesti látogatásakor is. A nyilatkozatokban konkrét kulturális, oktatási és tudományos projektekről állapodtak meg. Szintén Ulm/Neu-Ulm városaiból indult a Duna-irodák létrehozása. 2002-ben Ulmban jött létre az első Duna-iroda, melynek fő profilja a Dunához kapcsolódó rendezvények szervezése, projektek levezénylése és a többi partnervárossal való kapcsolattartás. A 2003-ban Ulmban megrendezett európai Duna menti városok konferenciáján a részt vevő városok vállalták, hogy a szoros együttműködés koordinálása érdekében maguk is Duna-irodákat hoznak létre, melyek projektügynökségként és know-how-közvetítőként működnek majd. A deklarációt Ulm, Baja, Pozsony, Újvidék, Vidin és Tulcea írták alá.⁴¹ A Duna menti városok és régiók IV. konferenciáját 2009-ben rendezték Budapesten, ahol a résztvevők megalapították a Duna menti Városok és Régiók Tanácsát. A tanács – melyet a folyó menti városok és régiók, illetve a Duna-irodák képviselői alkotnak – célja, hogy képviselje a résztvevőket az európai intézményeknél, továbbá, hogy kezdeményezései révén egységes és integrált Duna-térség jöjjön létre.⁴² Jól mutatja Ulm elismertségét, hogy mind 2009-ben, mind pedig 2011-ben az ulmi főpolgármestert, Ivo Gönnert választották a tanács elnökévé.⁴³ Látható tehát, hogy a délnémet városok aktivitásának hatására kezdődött meg a Duna menti városok és régiók szorosabb együttműködése, mely mára intézményesült is a Duna menti Városok és Régiók Tanácsa képében.

ÖSSZEGZÉS

A tanulmány bevezetésében célul tűztük ki, hogy feltárjuk a délnémet tartományok Duna-térségre gyakorolt hatásának főbb mozgatórugóit és összetevőit. A tanulmányban bizonyítást nyert, hogy mind Baden-Württemberg, mind pedig Bajorországot erős kapcsolatok fűzik a térség országaihoz, ám ezek intenzitása országonként eltérő. Láthattuk, hogy az évszázados történelmi, gazdasági kapcsolatok a mai napig jelen vannak az országok közötti kapcsolatokban, s ezek némelyike mindmáig erős kapcsolóelemet jelent. Ide sorolhatjuk pl. a svábok által életre hívott kapcsolatokat. A gazdasági kapcsolatok terén kifejtettük, hogy sem a kül-

kereskedelmi volumen, sem pedig a tartománybeli cégek szempontjából nem elhanyagolható térséget jelentenek a Duna menti országok, s külön hangsúlyt érdemel az általuk kibocsátott vendégmunkások jelentősége is. A két tartomány térségbeli politikai aktivitását mutatja, hogy számos bi-, multilaterális fórumon keresztül igyekeznek befolyást gyakorolni a térség folyamataira, s ebben napjainkban egyre hangsúlyosabb szerepet játszik az európai Duna-stratégia. A tartományok nemcsak vegyes kormánybizottságokon és állami szintű multilaterális szervezeteken keresztül tudják kifejteni hatásukat, hanem a városok és a régiók együttműködésének generálásán keresztül is ezen fáradoznak. Érdemes ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a két tartomány érdekei, törekvései nem minden esetben fedik egymást, ezért a tanulmányban igyekeztünk megvilágítani, hogy mely tartomány mely kérdésekre próbál hangsúlyt fektetni.

Elmondható tehát, hogy a délnémet tartományok számára a Duna-stratégia nemcsak az elérni kívánt jövőképhez vezető stratégia és célrendszer, hanem egyben annak *eszköze* is, hogy a tartományok megerősítsék és minél szélesebb körben javítsák pozícióikat a Duna mentén. Így a Duna-stratégia a délnémet tartományok pozicionálásának egyik fő eszközévé vál(ha)t.

JEGYZETEK

- ¹ Lásd *Streiflichter durch die Geschichte des Bistums*. www.bistum-passau.de/bistum/geschichte
- ² *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig*. Szerk.: Honvári János, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 163. o.
- ³ Hardi Tamás: *A Duna térség megalkotása, mint fejlesztési lehetőség Közép- és Délkelet-Európában*. In: Válság közben, fellendülés előtt. Szerk.: Losoncz Miklós, Szigeti Cecília, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Győr, 2010, 8. o. <http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2010/hardi.pdf>
- ⁴ *Der Außenhandel Baden-Württembergs*. Die Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg, 2009, 4. o. www.bw.ihk.de/uploads/media/Brosch_re_AH_BaW__2009_2.pdf
- ⁵ Uo. 5. o.
- ⁶ *Der Außenhandel Bayerns*. Industrie- und Handelskammern in Bayern, 2011, 7–8., 10. o. www.auwi-bayern.de/awp/inhalte/Aktuelle-Meldungen/Anhaenge/Aussenhandel-Bayerns-2011.pdf

- ⁷ *Bayerische Repräsentanzen weltweit.* www.invest-in-bavaria.de/bayerische-repraesentanzen/
- ⁸ *Die 50 grössten Unternehmen in Baden-Württemberg.* Stuttgarter Zeitung.de, 2007. http://content.stuttgarter-zeitung.de/media_fast/626/TopUnternehmen.pdf
- ⁹ Konferenz „Migration im Donauraum – Chancen nutzen, Potentiale erkennen”. Staatsministerium Baden-Württemberg. www.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/289219.html?referer=279574
- ¹⁰ Bajorországban 12,6 millióan, Baden-Württembergben 10,8 millióan élnek, ennél nagyobb lakosság szám csak Észak-Rajna–Vesztfália (Nordrhein-Westfalen) tartományban van (17,8 millió fő).
- ¹¹ *Stimmenverteilung.* Bundesrat.de. www.bundesrat.de/cln_236/nn_9610/DE/struktur/stimmenverteilung/stimmenverteilung-node.html?__nnn=true
- ¹² Vö. Simone Kaiser–Horand Knaup–Conny Neumann: *Kreuz des Südens.* Der Spiegel, No. 42., 2012, 32–33. o.
- ¹³ Bajorország (3,663 milliárd euró), Hessen (1,804 milliárd euró), Baden-Württemberg (1,779 milliárd euró), Hamburg (79 millió euró).
- ¹⁴ *Wie funktioniert der Länderfinanzausgleich?* FAZ.net. www.faz.net/aktuell/politik/harte-bretter/wie-funktioniert-der-laenderfinanzausgleich-verschlungene-umverteilung-11823158.html
- ¹⁵ Vö. Fekete Dávid: *A Merkel-féle eurómentés aktuális kihívásai.* MKI-tanulmányok, 24/2012.
- ¹⁶ Kiss J. László: *A német Európa-politika történelmi gyökerei és mai dilemmái.* In: *A huszonötök Európái.* Szerk.: Kiss J. László, Osiris, Budapest, 2005, 153. o.
- ¹⁷ Erklärung anlässlich des Gipfeltreffens am 22. Februar 2001 in Ulm.
- ¹⁸ Arbeitsgemeinschaft ARGE Donauländer im Überblick. www.argedonau.at/neu/arge/dokumente/start_f.html
- ¹⁹ *Dynamischer Partner der Staaten Mittel- und Osteuropas.* Baden-Württemberg.de. www.baden-wuerttemberg.de/sixcms/detail.php?id=85812&print=true
- ²⁰ *Beziehungen Bayerns zu europäischen Staaten und Regionen.* www.bayern.de/Beziehungen-in-Europa-.1325/index.htm
- ²¹ *Mit tartalmaz a Duna-stratégia?* Euvonal.hu. www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=1646
- ²² *Landesregierung beschließt Maßnahmenkatalog zur Umsetzung der EU-Donauraumstrategie im Land.* Staatsministerium Baden-Württemberg. www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/85106/Massnahmenkatalog_Land.pdf?command=downloadContent&filename=Massnahmenkatalog_Land.pdf

- ²³ *Abschlussklärung des Vorsitzes zu der ersten Donaukonferenz.* Brüssel, 2006.
- ²⁴ *Schlussklärung zur Donaukonferenz.* Brüssel, 2008.
- ²⁵ *Schlussklärung des Donaugipfels am 6. Mai 2009 in Ulm.* 2009.
- ²⁶ *Schlussklärung zur Donaukonferenz 2010 „Zukunft der Donauregion“ am 5/6. Oktober 2010 in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union.* www.ulm.de/sixcms/media.php/331/Schlussklärung.pdf
- ²⁷ *Auftaktveranstaltung zur Umsetzung der EU-Strategie für den Donaauraum.* Landesportal Baden-Württemberg. www.baden-wuerttemberg.de/sixcms/detail.php?id=255476&1 Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Győr, print=true
- ²⁸ *Friedrich eröffnet große Donaukonferenz in Brüssel.* Landesportal Baden-Württemberg. www.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/284839.html?referer=88736
- ²⁹ *Söder: Bayern will Schrittmacher sein für Umweltschutz im Donaauraum.* Pressemitteilung, Bayerische Staatsregierung. www.bayern.de/Pressemitteilungen-1255.10345151/druckansicht.htm
- ³⁰ Pressemitteilung Nr. 25/12. Bayerisches Staatsministerium des Innern. www.stmi.bayern.de/presse/archiv/2012/print_25.php
- ³¹ *Baden-Württemberg und Rumänien sehen wirtschaftliche Gemeinsamkeiten.* Landesportal Baden-Württemberg. www.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/259284.html?referer=88736
- ³² *Tagung der zweiten Gemischten Regierungskommission Baden-Württemberg/Serbien in Pforzheim und Stuttgart.* Landesportal Baden-Württemberg. www.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/260140.html
- ³³ *Sitzung der gemischten Kommission Baden-Württemberg–Ungarn.* Landesportal Baden-Württemberg. www.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/284458.html
- ³⁴ *Ausschuss der Regionen nimmt von Europaminister Reinhart vorgelegte Stellungnahme zur EU-Donauraumstrategie einstimmig an.* Landesportal Baden-Württemberg. www.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/250378.html
- ³⁵ Bayerische Hochschulzentrum für Mittel-, Ost- und Südosteuropa.
- ³⁶ Rede der Staatsministerin für Bundes- und Europelegenheiten in der Bayerischen Staatskanzlei, Bevollmächtigte des Freistaates Bayern beim Bund, Emilia Müller, anlässlich der Veranstaltung „Bayern im Donaauraum – Motor zur Integration Europas“ am 21. Januar 2010 in Regensburg. Bayerische Staatskanzlei. www.bayern.de/Anlage10337668/Bayern%20im%20Donaauraum%20-%20Motor%20zur%20Integration%20Europas.pdf
- ³⁷ Ulm és Neu-Ulm (Új-Ulm) városai közjogilag két különálló települést jelentenek, külön városvezetessel. Ráadásul két különböző tartományhoz tartoznak, hiszen Ulm Baden-Württemberg, míg Neu-Ulm Bajorország része. Ugyanakkor a két város

mára teljesen összeépült, szimbiózisban léteznek egymással, közös közlekedési hálózattal, közszolgáltatási rendszerekkel stb.

- ³⁸ Manifest der Donaustädte 4. Juli 1998. www.codcr.com/images/events/1998-07-04/Deklaration_des_Donastadte.pdf
- ³⁹ Lásd *Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Budapest und Ulm*. www.codcr.com/images/events/2001-07-03/Gemeinsame_Erklärung_July2001.pdf
- ⁴⁰ Lásd *Megállapodás a Budapest és Ulm közötti együttműködésről*. www.codcr.com/images/events/2002-07-06/Vertrag_Budapest-Ulm_hungarian.pdf
- ⁴¹ Europäische Donaustädtekonferenz in Ulm. www.codcr.com/images/events/2003-07-13/EuDanubeConf_July2003.pdf
- ⁴² *Final Declaration of the IVth European Conference of the Danube Cities and Regions in Budapest on 11th June 2009*. www.codcr.com/images/events/2009-06-11/IVconference_11.06.2009.pdf
- ⁴³ Organisation of Council of Danube Cities and Regions. www.codcr.com/organisation.php

Yu Han – Xiao Lingnuo

Comparative Analysis of the Dual Structure of China's Unique Trade in Mechanical and Electronic Products



Summary

Trade in mechanical and electronic products accounts for nearly 60% of China's foreign trade. The export of mechanical and electronic products in China gradually develops into two systems: one is general trade relying on the domestic industry, and the other is processing trade based on an international industry transfer, and the two systems constitute the dual structure of China's trade in mechanical and electronic products, and support rapid growth in China's trade for mechanical and electronic products. By a comparative analysis of the basis of the dual structure of trade in mechanical and electronic products, the types of enterprises, the product and market structure and through the discussion of the influence of the dual structure of trade growth, international competitiveness and the size of surplus, one can conclude that the government should adopt different policies for different trade systems.

YU Han PhD candidate, Harbin Institute of Technology (yuhanhit@126.com),
DR. XIAO LINGNUO Professor, Harbin Institute of Technology, China
(xlnhit@sohu.com).

30 years after the start of reforms and opening up, in the context of economic globalization, the export of mechanical and electronic products in China is gradually forming two systems, one is a general trade system relying on domestic industry, and the other is a processing trade system based on an international industry transfer. Processing trade is an important way of intra-product trade that refers to production and trade activities of importing raw materials or components, then processing and assembling them domestically, and finally exporting semi-finished or finished products. In China, the definition of processing trade refers to the trading activities supervised by the customs authority. According to *the rules of China's customs authority regulating the supervision of trade goods processing*, by definition processing trade includes the import of raw materials and components after domestic assembling and processing, and finally export. The main characteristics of processing trade include the production of raw materials and components abroad, the import, processing and assembling in China, and the export of the final products overseas, which means that the import must correspond to the export. In contrast, general trade is a different method which covers the activities of import and export, and there is no interlinked supervision or correspondence between imports and exports.

The nearly 27 years of uninterrupted rapid growth in the dual structure of mechanical and electronic products places China among the top-ranking countries of trade in electronic and mechanical products. The future developments in this dual structure will determine the trend of China's export of mechanical and electronic products and the international competitiveness of China's mechanical and electronic products. This unique trade structure, characterised by large volumes and fast growth, has accelerated the pace of growth in China's trade in mechanical and electronic products, enlarged its international competitiveness, and increased China's trade surplus. A comparative analysis of these two systems will help recognize the actual state of China's foreign trade, accelerate the transformation of China's export development in the field of mechanical and electronic products, and continuously improve the quality of growth and efficiency.

FEATURES OF THE DUAL STRUCTURE IN THE DEVELOPMENT OF
TRADE IN MECHANICAL AND ELECTRONIC PRODUCTS

Overall situation in the trade of mechanical and electronic products

According to the statistics compiled by the Customs Authority of China, between 1985 and 2012, the value of China's export of mechanical and electronic products increased 643 times from 1.68 billion USD to 1.96 trillion USD at an average annual growth of 27.2%. Excluding the impact of the financial crisis, between 1985 and 2008, the average annual growth rate was 30.9%, 2.9 times the average growth rate of the trade in mechanical and electronic products in the same period, and 3.1 times the world trade. In 2009, the value of China's export of mechanical and electronic products ranked No. 1 in the world, accounted for 13.4% of the world's total trade in mechanical and electronic products.

Different stages of development in the trade of mechanical and electronic products and the corresponding ratios of general and processing trade

First stage: general trade grew rapidly between 1985 and 1990, the average annual growth rate of the value of China's export of trade in mechanical and electronic products was up 45.9%. The increase mainly relied on endogenous factors, such as policy support, institutional innovation and so on. General trade accounted for more than 80% of the value of China's export of mechanical and electronic products. Deficit in the trade of these products had been about 15 billion USD for a long time.

Second stage: both general and processing trade grew rapidly between 1991 and 1995, the average annual growth rate in the value of China's export of mechanical and electronic products was 32.8%. With the acceleration of international industry transfer, processing trade played a more and more important role in the export of mechanical and electronic products, the proportion of processing trade gradually accounted for over 50%. Deficit on the trade of mechanical and electronic products was around 20 billion USD.

Third stage: Supernormal growth was seen in processing trade between 1996 and 2008, the average annual growth rate of the value of China's export of mechanical and electronic products was 26.7%. Pro-

cessing trade, which increased rapidly, played the most important role in the export of mechanical and electronic products, and 70% of the increment in the export came from the processing trade. Mechanical and electronic product exports exceeded 200 billion USD in 2003, then it maintained an extraordinary growth with an annual increment of more

**...China's export of
electronic and mechanical
products will probably rank
No.5 in the world...**

than 100 billion USD, and in the end of 2012, the value of China's export of mechanical and electronic products rose to 1.96 trillion USD. At the same time, the trade surplus surged year by year, the surplus of trade in mechanical and electronic products in-

creased to 284 billion USD in 2008, from 13 billion USD deficit in 1996.

At present these two systems still play an important role in the export of mechanical and electronic products, they are balanced, half a percent coming from general trade, and the rest from processing trade. But excluding the contribution of processing trade, China's export of electronic and mechanical products will probably rank No.5 in the world, according to the preliminary estimate, as the value of China's export of electronic and mechanical products would only be 305 billion USD in 2012, amounting to 38%, 44%, 55% and 91% of the export of electronic and mechanical products by Germany, the United States, Japan and South Korea, respectively.

BASIS OF THE DUAL STRUCTURE

In addition to the international market-based and historical opportunities, the unique dual structure of China's export of electromechanical products developed as a result of the proactive strategic choice of the Chinese government.

International market opportunities

International market opportunities include three major factors: comparative advantage, international industry transfer and two innovations in the United States.

Comparative advantage is one of the most important factors to determine the status of the international division of labour, thereby affecting the international trade pattern. China's comparative advantage lies in the low cost of factors such as labour, land, resources, and environment and so on, which determines the status of China in the international division of labour. General trade soars mainly in labour-intensive industries and processing trade mainly in labour-intensive processes.

Regarding the international industry transfer: starting from the late 1980's, the transfer of traditional labour-intensive industries such as the textile, clothing, furniture industries etc. began from *Four Asian Tigers* (South Korea, Singapore and Taiwan, China, Hong Kong, China) to China. In the late 1990's, the labour-intensive assembly within the IT industry began to be relocated to China from Japan, South Korea, Europe and America. China grasped the rare opportunity of international industry transfer, developed processing trade and achieved a large-scale export of mechanical and electronic products.

In the 1990s, the IT innovation in the United States spawned a large industry, and created a large demand for new products. In the first eight years of this century, financial innovation in the United States increased market demand. Both innovations promoted rapid growth in the U.S. economy, thus brought about a global economic boom, and created a good opportunity for a rapid growth in China's exports.

Strategic choice of the Chinese government

Since the reform and opening up, in order to mitigate the shortage of foreign exchange, stabilize employment and sustain economic growth, the Chinese government has always insisted on an export-oriented strategy, with primary focus on the encouragement of exports. This policy has been implemented for nearly 30 years. In the 21st century, the Chinese government has continued the policy of encouraging export as a result of the Asian financial crisis and the conversion of the Chinese economy from a shortage economy to a buyer market. Although the Chinese government proposed to alter the pattern of economic development 16 years ago, there has been no substantial change in China's trade, it remains focussed on the quantitative expansion, while structural reforms are only slowly adjusted.

The efficient utilization of FDI is an important condition to achieve rapid economic growth and an important part of the basic national policy of opening up, which should continue to be insisted on for a long time. According to the statistics of the Chinese Ministry of Commerce, FDI in the manufacturing sector accounted for 70% of the total FDI in China for a long time, but in 2010 this ratio decreased to 47%, with a total value of 106 billion USD. In 2012, due to the international financial crisis, FDI in China decreased by 3.7% year on year, while at the same time, the global FDI decreased by 18%. The enormous production capacity provided by FDI continues to expand the export capacity of the processing trade. At the same time, some Chinese local governments also competed in attracting foreign investors, and introduced unlimited taxation policies, ensured the lowest land prices and lowest-cost labour resources, which distorted the factory prices and to some extent exacerbated the export capacity expansion in the processing trade.

STRUCTURAL DIFFERENCES IN THE DUAL STRUCTURE

Differences in the basis

Most of the general trade is traditional inter-industry trade, established on the traditional theory of comparative advantage: a country imports a product it is in shortage of and exports its surplus.

Processing trade is a trade pattern based on intra-product trade. Through intra-product specialization the whole production can be divided into different efficient production stages, produced at different locations, increasing efficient resource collocation and capitalizing on the economies of scale. There are four preconditions to intra-product specialization. Firstly, the production process should be separable into different processes which can be produced at a different location. Secondly, the different processes need different inputs. Thirdly, different countries and regions should have different comparative advantages. Fourthly, the development of IT industry reduces distance and transaction costs. With the help of information technology, the benefits of process dispersion are higher than the costs of logistics and communication. China's processing trade is built on the comparative advantage of abundant low-end labour, and multinational corporations mainly

seek labour-intensive production and the assembly of simple parts in China. Despite the exports of processing trade, China has experienced a transition from traditional products to electromechanical and high-tech products, but China's position in the global supply chain has not changed substantially.

Differences in the participation of enterprises

Domestic enterprises transact more than 75% of general trade. While FDI enterprises transact more than 90% of the processing trade, basically the domestic enterprises had no direct access to the industrial chain. Tab.1 and Tab.2 show the ratios of different enterprises in general trade and in processing trade. It can be concluded that the export of general merchandise is mainly performed by China's domestically funded enterprises, while the export in processing trade is mainly carried out by foreign-funded enterprises.

Tab.1: Ratios of different enterprises in general trade, 2001–2012

<i>Year</i>	<i>State-owned (%)</i>	<i>Private-owned (%)</i>	<i>Domestic (%)</i>	<i>FDI (%)</i>
2001	65.6	3.0	75.1	24.1
2002	60.5	7.1	74.7	25.0
2003	54.2	11.9	73.1	26.9
2004	48.2	17.1	72.3	27.7
2005	43.7	21.5	71.8	28.2
2006	38.7	25.5	69.8	29.9
2007	35.5	28.1	68.8	30.9
2008	35.9	28.2	69.1	30.5
2009	31.3	31.8	67.8	31.9
2010	32.2	32.0	64.4	35.6
2011	33.7	31.8	65.5	34.5
2012	33.4	30.8	64.2	35.8

Tab.2: Ratios of different enterprises in processing trade, 2001–2012

<i>Year</i>	<i>State-owned (%)</i>	<i>Private-owned (%)</i>	<i>Domestic (%)</i>	<i>FDI (%)</i>
2001	23.6	0.3	26.7	73.3
2002	21.0	0.7	24.3	75.7
2003	15.6	2.3	20.4	79.6
2004	13.0	2.9	18.1	81.9
2005	11.0	3.2	16.3	83.7
2006	10.0	3.4	15.2	84.8
2007	9.9	4.0	15.5	84.3
2008	9.2	4.5	15.3	84.5
2009	9.2	5.1	15.7	84.1
2010	7.3	5.0	12.3	87.7
2011	6.3	5.0	11.3	88.7
2012	7.0	5.5	12.5	87.5

Differences in product structure

The majority of export in labour-intensive machinery and electronic products is transacted through general trade. More than 98% of power station construction, 92% of motorcycles, 89% of mobile communication base stations, 87% of machine tools, 86% of textile machinery, 85% of mechanical basic components, 80% of agricultural machinery, 78% of cars and 65% of crane and construction machinery, etc. are general trade exports.

The export of IT and other high-tech products is transacted through processing trade. Worldwide, 90% of notebook computers, 80% of digital cameras and 50% of mobile phones are exported in the framework of processing trade in China, which is leading the world's output, most of them belong to world-famous brands.

Differences in the target markets

The main export markets of general trade are developing countries. Export of electronic and mechanical products to developing countries are mainly completed in general trade. Such as 72% of to Africa, of

70% of Russia, 68% of India, and 50% of Latin America are exported in general trade.

The main export markets of processing trade are developed countries. The exports to developed countries of electromechanical products are mainly completed in processing trade: 87% are exported to Hong Kong, 77% to Japan, 72% to USA and 60% to the EU in processing trade.

Differences in production and marketing patterns

The enterprises engaged in general trade need to take the initiative to face the market and varying degrees of completion of the design, production and marketing in the industrial chain, and assume the risks posed by developing markets.

The enterprises engaged in processing trade only perform labour-intensive assembly and processing in the multinational global industry chain, while R&D, design, brand and marketing are controlled by the foreign parent companies, and most of them do not assume the risk involved in developing markets. Although the product structure of China's processing trade is upgrading from traditional to electromechanical and high-tech products, in the multinational supply chain (production and assembly) is still has a low-income status. As shown in Figure 1, Chinese processing trade is still at the bottom of the Smiley Curve, a parabolic curve-like smiling lip used to describe the added value of a particular industrial chain. The high added value parts are located at the ends of the curve, generally representing design and marketing; while the lower value-added part is in the middle, generally represented by product manufacturing, with the lowest point located at the bottom of the curve, generally represented by the assembly link. The rate of return on the two ends of the Smiley Curve is up to 20-25%, while the profit margin on the bottom of the Smiley Curve is only 5%. Therefore, the ratio of the added value in China's processing trade is always low, while at the same time, multinational companies control the upstream and downstream of the industrial chain, which benefit from added values that are often several, or even several hundred times higher than those in processing trade. For example, a pair of Nike shoes costs 100 USD at retail price in the U.S., its material cost is 15.67 USD, and the

ex-factory price in the Chinese processing trade is only 24.71 USD, including 2.58 USD direct labour costs, 4.56 USD management fees and only 1.9 USD factory profits. The wholesale price is 52.03 USD in the United States, the final retail price is 100 USD. We can draw the conclusion that the total value of R&D, brand and sales channels accounted for 70% of the global value chain of Nike shoes, value and income, and the value added of processing trade enterprises in China (including direct labour costs, administrative expenses and profits of factory) only accounted for 9%.

Differences in trade surplus

As shown in Tab. 3, over the long term a trade deficit or a slight surplus is made on mechanical and electronic products in general trade. Prior to 2004, every year was closed with a deficit: in 2001 the general trade deficit amounted to -21.4 billion USD, and in 2004 it was -19.6 billion USD. After 2005 a slight surplus was achieved and grew from 10 billion USD to 20 billion US, accounting for 10%-30% trade surplus on mechanical and electronic products.

A high amount of surplus was made on mechanical and electronic products in processing. Between 2001 and 2012, the surplus made on processing of mechanical and electronic products increased 8.1 times. Especially between 2001-2004, the surplus made on trade in mechanical and electronic products was very low, for example, in 2001 the surplus was only -2.4 billion USD, while in 2002, the surplus realised on the processing trade of mechanical and electronic products was 43 billion USD, with the trade surplus being 0.7 billion USD, the processing trade surplus 49.3 billion USD, and the general trade surplus -20.4 billion USD. The processing trade surplus accounted for more than 6770% of mechanical and electronic products trade surplus. These data allow the conclusion that China's the largest part of the trade surplus on mechanical and electronic products come from processing trade. As we know, processing trade is the result of the international industry transfer, so in fact, the processing trade surplus is a surplus on the international industry transfer, and most of China's trade surplus made on mechanical and electronic products come from international industry transfer.

At the same time, the surplus made by foreign-funded enterprises on mechanical and electronic products processing trade accounted for more than 70%. The top 50 enterprises in the processing trade between China and the US are mainly engaged in processing trade and foreign-funded enterprises specializing in OEM, which account for 48% of the surplus made on processing trade between China and the US.

Tab.3: Surplus made on general and processing trade in mechanical and electronic products, 2000–2012

Year	General Trade Surplus			Processing General Trade Surplus		
	Value (100 million USD)	Growth Rate (%)	Proportion (%)	Value (100 million USD)	Growth Rate (%)	Proportion (%)
2001	-213.9	57.0	-	429.6	18.0	-
2002	-203.7	-4.7	-	493.4	14.9	6770
2003	-291.6	43.1	-	710.0	43.9	4112
2004	-195.7	-32.9	-	982.1	38.3	481
2005	70.9	-136.2	9.4	1308.5	33.2	174.0
2006	247.1	248.6	20.5	1753.0	34.0	145.3
2007	526.0	112.9	25.9	2332.4	33.0	115.0
2008	890.6	69.3	31.2	2750.0	17.9	96.4
2009	279.1	-68.7	12.6	2424.7	-11.8	109.3
2010	330.9	18.6	12.1	3071.1	26.7	112.4
2011	582.5	76.0	17.5	3466.8	12.9	104.3
2012	462.4	-20.5	11.2	3800.5	9.7	106.8

IMPACT ANALYSIS OF THE DUAL STRUCTURE

The “two trading patterns” should be different stages of development, but they co-exist in China and form a typical “dual structure”. The overall industry level gap between the “two trading patterns” is about 15 to 20 years, the general trade reflecting the actual, comparative level of China’s industries, and represents industrial complementation to other developing countries. As for processing trade, it only reflects the advantages of manufacturing and assembly capabilities in China, and forms

complementarily with the industrial chain links of the United States, Europe and other developed countries. The specialty of the dual structure should not result in many frictions, or cause widespread concerns, however, due to quality-related and after-sales problems in general trade, coupled with economic and political factors, China's impacts on the world trade have been overstated.

Imbalance between the final product and innovation capacity

In general, the technology transferred to the host country by multinationals is the applicability of technology, and the level of the transferred technology is equal to or slightly higher than the level of domestic technology of the host country. The knowledge absorption capacity of the host country determines the effect of knowledge transfer, and the absorption capacity of the host country is closely related to its R&D investment. A lot of research is done about the relationship between R&D investment, economic growth and production efficiency. For example, Grenada Ritz built an R&D productivity growth model according to the different measures of corporate, industry, economic development levels, based on the study of more than 1000 U.S. manufacturing firms, and drew the conclusions that R&D investment played an important role in the improvement of production efficiency and that the output elasticity was 0.07. In recent years, China's R&D investment has been growing rapidly. As shown in Table 4, China's R&D investment increased to 10 times between 2011 and 2000. The intensity of R&D investment is measured by the amount of R&D investment relative to GDP. In recent years, the intensity of China's R&D investment has also been growing rapidly: in 2011 invest it was 1.83%, from 0.25% in 2000, when China was in a backward position in the world. However, there is still a gap in the intensity of R&D investment between China and the developed countries, where the current R&D investment intensity is 2-3%. According to the statistics, in 2008 the R&D investment intensity was 2.79% in the U.S.; and in 2009 it was 3.33% in Japan and 2.78% in Germany. China's capacity of independent innovation is weak and the R&D investment is low, however, export products cover the underground (8500 m of drilling), ground (350 km of railway locomotives), sea (30-ton super cruise) and the air (30 006 one thousand

meters of the satellite). In the automotive industry, for example, the multinational companies' R&D investment ratio accounted for more than 5% of their sales revenues in 2010, and the R&D investment was more than 6 billion euros in Toyota and Volkswagen, while Chinese car manufacturers generally spend less than 1%, only about 0.6% on research and development. According to a survey of the Information Centre of the National Development and Reform Commission, in 2007, the annual amount spent on R&D investment by the top 500 car parts manufacturers in China was less than the amount invested by a single German company (Bosch). As regards processing trade, although many enterprises supply notebook computers, mobile phones and other high-tech products all over the world, they are satisfied with merely earning the assembly fees.

Tab.4: Data of Chinese R&D spending, 2000–2011

<i>Year</i>	<i>R&D investment (10 million RMB)</i>	<i>R&D investment intensity (%)</i>
2000	896	0.25
2001	1042	0.95
2002	1288	1.07
2003	1540	1.13
2004	1966	1.23
2005	2450	1.34
2006	3003	1.40
2007	3710	1.49
2008	4616	1.54
2009	5433	1.62
2010	7063	1.76
2011	8610	1.83

Imbalance between the market structure and marketing capacity

The average market share of Chinese mechanical and electronic products in 32 developed countries, such as the United States, Japan and EU increased from 7.1% in 2001 to 19.9% in 2011, while during the same period its market share in 37 developing countries, such as Mexico, India, and Brazil increased from 4.1% to 20.1%. There are

226 export markets around the world for China, but less than 5% of them are developed and have established marketing channels. The majority of general trade companies remain “workshops”, “factories” or “import and export” companies, the ratio of “marketing type” enterprises is low, marketing networks are not established, there is no export market planning and after-sales service, they do not cultivate their own brands, the market share is decentralized, they mainly export to Africa, Latin America and other developing countries and regions.

At processing trade enterprises marketing is basically dominated by foreign parent companies, and the main export markets are America, Europe and other developed countries and regions.

Imbalance between trade surplus and the industrial strength

Foreign trade competitiveness is a result of industrial competitiveness. But in fact, there is a 15–20 years gap of the strength and level of mechanical and electronic industries between China and the developed countries. China would be unable to achieve such a large scale export and surplus without the international industry transfer, which increases the competitiveness of China’s mechanical and electronic industry, and processing trade, which is based on the international industry transfer and accounted for 65% of the export of mechanical and electronic products. As a result, China achieved a huge trade surplus. According to the statistics compiled by the Chinese Administration of Foreign Exchange, between 1985 and 2012, China accumulated foreign exchange reserves in the amount of about 3.31 trillion USD.

Imbalance in the trade benefit between China and developed countries

There are two kinds of complementary mechanical and electronic industries between China and other countries. One is the complementary mechanical and electronic industry between China and other developing and developed countries, including export mainly by way of general trade. The other is the complementary industrial chain link between China and United States or Europe, including export mainly channelled through processing trades. In this relation, Chi-

na's comparative advantages are the low cost of product factors, while the comparative advantages of Europe and the United States are high technology, brand, marketing abilities etc. Although China and other countries have a strong industrial capacity, China only obtains little trade benefit. On the one hand, China's general trade export enterprises rely mainly on price competition, the industrial profit margin is less than 5%, lower profits are made on trade, but at the same time they provide inexpensive and high-quality goods to other countries. On the other hand, China has a huge trade surplus, but is not paid corresponding trade interests. China's huge trade surplus actually results from the international industry transfer, the surplus generated by FDI enterprises, but the real winners of the interests are multinational companies, industrial chain brand and technology providers. Export in Chinese processing trade provides a high number of low-priced quality products to the United States and Europe and reduces domestic inflation rate. If these goods are not produced in China, the United States and Europe must import them from other developing countries. If the processing trade was not made by China, it would be made by other developing countries. At the same time, the trade deficit of the United States will not be cut. According to statistics of the Chinese Ministry of Commerce, the wholesale price of an iPhone is 178.96 USD, of which Japan shares 34%, Germany 17%, South Korea 13%, and China gets only 3.6%, approximately 6.5 USD. However, due to the huge amount of processing trade surplus, China can withstand the enormous pressure on RMB appreciation, and has to face the pains of structural adjustment.

CONCLUSIONS

First of all, China's own strength of mechanical and electronic industry cannot achieve such a large-scale export, but China has implemented preferential processing trade and FDI policies to receive a large-scale international industry transfer, and developed a large-scale export capacity, which has led to rapid growth in China's export of electromechanical products.

Secondly, although China has achieved fast growth in exports, but gained less. China's huge trade surplus actually results from an interna-

tional industry transfer and the surplus generated by FDI enterprises, the real winners of the interests are multinational companies and the industrial chain brand and technology providers.

Finally, the “two trading patterns” have different structural characteristics and different sensitivities to the macroeconomic policy of export tax rebates, tariffs, exchange rate and FDI, and China should apply comprehensive policies for this dual structure. The general trade system should be based on fair competition in order to build and maintain a good environment conducive to technological innovation: strengthen IPR protection, increase investment in research, encourage enterprises to become a mainstay in technological innovation to create new advantages in technological innovation, shift industry from the comparative advantage of low cost labour to technological innovation.

LITERATURE

- Jagdish Bhagwati: *Immiserizing Growth: A Geometric Note*. Review of Economic Studies 25, 1958, 201–205.
- Susan Decker: *Apple escalates Samsung fight with ITC case*. Bloomberg News, Jul 6, 2011. www.bloomberg.com/news/2011-07-06/apple-increases-legal-battle-against-samsung-with-itc-case-1.html
- Jason Dedrick–Kenneth L. Kraemer–Greg Linden: *The Distribution of Value in the Mobile Phone Supply Chain*. Telecommunications Policy, Vol. 35, No. 6., 2011 505–521.
- Jeffrey Henderson–Peter Dicken–Martin Hess–Neil Coe–Henry Wai-Chung Yeung: *Global production networks and the analysis of economic development*. Review of International Political Economy, Vol. 9, No. 3., 2002, 436–464.
- Poll Herrmann–Deepak K. Datta: *CEO Experiences: Effects on the Choice of FDI Entry Mode*. Journal of Management Studies, Vol. 43, No. 4., 2006.
- John Humphrey–Hubert Schmitz: *Chain governance and upgrading: Taking stock*. In: Local enterprises in the global economy. Issues of governance and upgrading. Ed.: H. Schmitz, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, 349.
- Greg Linden–Jason Dedrick–Kenneth L. Kraemer: *Innovation and Job Creation in a Global Economy: The Case of Apple’s iPod*. Journal of International Commerce and Economics, Vol. 3, No. 1., 2011, 223–239.
- Marjorie A. Lyles–Jane E. Salk: *Knowledge acquisition from foreign parents in international joint ventures an empirical examination in the Hungarian context*. Journal of International Business Studies, Vol. 27, No. 5., 1996, 877–903.

- Jason Owen Smith–Walter W. Powell: *Knowledge Networks as Channels and Conduits: The Effects of Spillovers in the Boston Biotechnology Community*. *Organization Science*, Vol. 15, No. 1., 2004, 5–21.
- C. K. Prahalad–Gary Hamel: *The core competence of the corporation*. *Harvard Business Review*, Vol. 68, No. 3., 1990, 79–91.
- Timothy J. Sturgeon: *Modular production networks: a new American model of industrial organization*. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 11, No. 3., 2002, 451–496.

Diana Kucherenko

Higher Education in the European Integration



Summary

Features of the modern global education market and the process of integration into the European educational area are analyzed; and the key trends in shaping an effective education policy in the Ukraine are defined.

RESEARCH PROBLEM

In order to define the national educational priorities and contribute to the creation of a modernized model of higher education compliant with the European standards, the Ukraine joined the Bologna Process in May 2005. Note that widely controversial opinions have been given on this system of national higher education from conservative rationality and pragmatism to the rejection of its principles in general.

A problem that requires urgent solution is the gap between the degree of preparation in higher education in the Ukraine to adopt the informal principles of the Bologna process and the requirements on which it is based.

DIANA KUCHERENKO PhD, Associate Professor, Department of Management, National University of Kiyv (ndi@knutd.com.ua).

RELEVANCE OF THE STUDY

Education is one of the most important factors on the path of integration into a united Europe, as the implementation of European standards in education will increase Ukrainians' European cultural identity and integration into the European intellectual and educational environment. In this context, what is urgently needed is the study of the historical milestones and context of the educational sector of the European Union, the analysis of which has been the subject of research by many foreign and Ukrainian scientists.

Today we can speak of a new kind of globalization of the global higher education market, in which the mass distribution of education is seen as a guarantee of a country's competitiveness in the new global economy. Therefore, a study of the trends and consequences of globalization of the world market of educational services for the educational system of the Ukraine is an important and urgent task.

ANALYSIS OF RECENT RESEARCH AND PUBLICATIONS

Significant contributions have been made to the solution of this problem in the works of A. Egorov, N. Lavrychenko, O. Matviyenko, A. Sbruyevoyi, A. Dzhurynsky, A. Lyferova, J. Knight, L. Oderiya and others.

The actual problems of establishing a modern philosophical and educational paradigm of modernization and progress in higher education have been analyzed by V. Andruschenka, V. Astahovoyi, K. Astahovoyi, V. Viktorova, B. Hershunskoho, D. Dzvinchuka, A. Dzhurynskoho, M. Zhurovskoho, I. Zyazyuna, I. Kalenyuk, S. Klepka, K. Korsaka, V. Kremen, V. Kudina, V. Kushertsya, V. Luhovoho, M. Lukashevycha, V. Lutaya, M. Myhalchenka, O. Navrotskoho, S. Nikolayenko, V. Oharenka, V. Ohnev'yucca, L. Ryzhak, M. Rozova, M. Romanenka, P. Talanchuka, V. Shynkaruka and other scholars.

However, despite the availability of scientific publications on numerous reforms of the national higher education, a whole range of issues require further interpretation and analysis, and in particular, the consistency of the regulatory function of higher education is under substantial upgrade to the needs of the labour market. The problems of

formation and integration Ukrainian higher education system into the European educational space are worth the attention.

As a result of the above factors, the purpose of this article is defined as the analysis of the systemic reforms in higher education and the main directions of modernization to promote the creation of its national elite, focusing on social and economic growth and the development of democratic principles in the Ukraine along the national priorities of the 21st century.

PRESENTATION OF THE MAIN MATERIAL

Since 2005 the Ukraine was admitted to the European Union and continued to reform higher education in accordance with the Bologna Declaration. Therefore, the experience of European countries in this area is particularly important for the Ukraine.

The Eurydice Network centres released the following findings of a two-year study, conducted jointly with the European Commission's statistical agency Eurostat. The study entitled "Key figures of European education" analyzes secondary and higher education in 27 EU Member States in six thematic areas: context, structure, participation in education, resources, educational programmes and graduates.

The results of the study are mainly quantitative, the most interesting of them include the following:

1. The number of people below 19 years of age has steadily decreased in the EU between 1985 and 2005. By 2020, the population aged 5–9 years in the EU will decrease to 11% and the number of people aged 10–14 years in some European countries will shrink by 40%. In addition, over the next ten years, a high number of teachers will reach the retirement age in the EU (in six countries 40% of today's teachers will soon retire);

2. In most EU countries the duration of compulsory schooling is gradually increasing. This is done to provide students with all the necessary knowledge and skills;

3. More than 90% of the EU's population aged 3–19 years receive education;

4. Between 1998 and 2008 the number of people who participate in higher education in the EU increased to 25%. In 2006, the ratio of male

and female students was 100:123, and the majority of men specialized in technical studies, while most women specialised in the humanities;

5. In 16 countries higher education is fully or partially paid. However, in all countries there are opportunities for obtaining financial assistance for training;

6. Between 2001 and 2007, the EU allocated a broadly stable approximately 5.1% of GDP to education. In most countries, these funds are mainly spent on the secondary education system;

7. The educational spending per student was roughly twice the cost of a student's education;

8. In elementary and secondary education female teachers constitute the majority (60%), while in higher education they are a minority (less than 40%);

9. Between 2002 and 2007 the unemployment rate steadily decreased in the population aged 15–24 years.¹

The policy on education-related issues received impetus in 1971 at the official meeting of six Ministers of Education, where the first resolution on cooperation in the field of education was adopted. A report on the implementation of the ideas of the meeting was given to the European Commission by Professor Henri Janne including proposals on the areas of cooperation in the field of education (1973).

Since the second half of the 1980's the importance of human resources in the improvement of the national economies' competitiveness has been increasing in the EU. Within this framework an exchange of students started in 1986 to implement the Erasmus programme to promote cooperation between universities and enhance student mobility within the EU. While in 1987 about three thousand students participated in the programme, at present hundreds of thousands of students and scholars from thirty European countries study abroad by Erasmus scholarships.

Since 1995, Erasmus has also been made part of the Socrates programme, with a view to providing students with qualifications and diplomas that are recognized by all EU member states. For this purpose the following were introduced:

– European Credit Transfer System – ECTS, implemented as a special supplement to degrees, which describes the content, level and status of courses studied;

- European CV;
- EUROPASS.

Two years later (in 1989) the exchange programmes for training human resources was geographically extended within the framework of the Tempus programme, aimed at the implementation of the trans-

**The signing of the
Maastricht Treaty ...
opened a new stage in
the development of the
educational strategies.**

European cooperation scheme for higher education, in particular with a view to restructuring the higher education sector in Central and Eastern Europe through the development of inter-university cooperation (exchanges between students and teachers). The first phase of the Tempus programme (which

started in 1990) was intended to implement the trans-European mobility scheme for university studies in Central and Eastern Europe. Tempus II (1994–1998) was aimed at expanding exchanges with the former USSR. The aim of Tempus III (2000–2006) was to promote the effective development of higher education systems in the countries of Central and Eastern Europe, as well as the countries of the former Soviet Union and Mongolia through the convergence of cultures and experiences in democratic change.

The signing of the Maastricht Treaty in 1992 opened a new stage in the development of educational strategies. Education in law was included in the joint strategy to prepare young people for adult life within the EU. The approved educational strategy is characterized by a refusal of the unification of educational policies of the Member States – the transposition of Community law and the content of education are their prerogatives. In accordance with its “principle of complementarities”, the EU is only allowed to support and complement the activities of the Member States in certain segments of education to enhance the “spirit of European membership.” These areas, according to the legislation, were included as follows:²

Improving the quality of education (Chapter 3, Article 149) by:

- development of the European dimension in education, particularly through the teaching of foreign languages in the Member States;

- promoting the mobility of students / pupils and teachers through academic recognition of diplomas and timing of training;
- development of cooperation between educational institutions;
- facilitating the exchange of information and experience on common principles of functioning of the education systems of the Member States;

- promoting increased exchanges of young people and teachers;
- development of open and distance learning.

Development of the training system (Section 3, Article 150) by:

- optimization of systems training and qualification for the intensification of professional integration into the labour market;
- facilitating access to vocational training and facilitate mobility of teachers;

- promoting cooperation in training between educational institutions and companies;

- promoting the exchange of information and experience on issues common training in member countries.

Long-term cooperation between the European Commission and 145 leading universities in Europe allowed the formulation of the following basic principles of the development and implementation of European qualifications and degrees:

1. Philosophy of mutual trust.

2. Ability of educational structures to converge (through harmonization) at both national and international levels.

3. Expression of learning outcomes not in terms of time and in terms of loans that are tied to the results in the form of competencies.

4. Reality creation of a common system of ECTS (accounting) and credit accumulation.

5. Values and self-sufficiency of both levels of education: as a bachelor's degree and master's degree.

6. Consistency within the European educational space requirements for qualification as competencies.

7. Differences on the first or the second level of education may not exceed 25%.

8. Limitations grading scale loans: bachelor level programmes – from 180 to 240 credits, master's level program - from 90 to 120 credits, the number of loans in the annual programme – no more than 60.

9. Develop public, transparent and tiered performance indicators of educational achievement, as a condition of comparability of structures and degrees as part of the European qualifications framework is based on objective standards.

10. Coherence and feasibility of these principles as a result of political will and the hard work of all involved, particularly in the framework of the recognition of double and joint degrees.

The next stage of the educational strategy the EU started in the new millennium – the strategy acquired innovative character at the meeting of the European Council (Heads of State or Government of the EU) in Lisbon (March 2000), held in response to the challenges of the 21st century. The new strategic goal of the EU targeted the transformation the EU (by 2010) to “a competitive and socially integrated European knowledge society has formed the knowledge dynamic economy in the world, capable of sustainable development with the growth in jobs and to increasing social cohesion”.³

The document states that in order to build the most competitive economy in the world the EU Member States should:

- Reduce the number of young people who leave school too early, before secondary education, to 10%;
- halve the existing gender imbalance of graduates in mathematics, science and technology;
- ensure that the percentage of 24-25-year-old EU citizens with completed secondary education is not less than 85%;
- reduce the ratio of 15 year old people with insufficient skills in reading from 20 to 15.5 percent;
- increase the share of lifelong students to 12.5% of the adult working population (age group of 26-64 years) and at least to 10% in any country.

Obviously, the declared intentions require not only a radical transformation of the European economy, but also the effective modernization of social affairs – in this context, education is central to the EU’s strategy to produce quality human resources.

Thus, the main objectives that improve the quality and effectiveness of education and training in the EU, include:

- improvement of the quality and efficiency of education and training of teachers in the Member States “in the context of new requirements”, namely knowledge society.

- developing skills for the knowledge society;
- ensuring equal access to ICTs;
- increasing the proportion of persons who engage in technical and natural sciences;
- effective use of resources.

The development of skills for the knowledge society and the identified second component aims to improve the quality of education. It should be noted that the EU, recognizing this problem as a very high priority, has made a lot of effort, since 2000, at developing a unified list of basic skills for the community. The work was the result of the adoption in 2006 of the European reference system key competences for lifelong learning, which is recommended for the implementation of the national education system members. The system covers eight key competences: communication in the mother tongue, communication in foreign languages, mathematical competence and basic competences in science and technology, digital competence, ability to learn, interpersonal, intercultural, social and civic competences, entrepreneurship and cultural expression.

Another effective tool to ensure a high level of educational quality was determined to ensure equal access to information and computer technology that was planned to be achieved not only through the provision of appropriate equipment and broad communications capabilities (Internet / Intranet), but also by high-quality software.

The problem of attracting young people to the study of natural sciences and mathematics courses as planned was solved by updating the content of natural sciences and mathematics education at the secondary level, and strengthening links with industry and business life.

It was clear for the EU leadership that an integrated system of lifelong education needed considerable investment in education in both the public and the private sectors. Innovation demanded increased investment in human resources, as the latter is considered as the main instrument of building a knowledge society.

Implementation objectives “Improving equal access to education” included tasks such as:

- creating an open educational space;
- added attraction education;
- supporting active citizenship, equal opportunities and social cohesion.

Addressing the task of “building an educational space” involved, firstly, facilitating access to education for all age groups, which was planned to be achieved primarily through the development of information and orientation manuals, and secondly, the creation of so-called “bridges” in order to allow transition from one direction in one education system to another – Europeans should be able to accumulate prior educational achievement and be sure that the credit and qualifications will be recognized throughout the EU space.

The goal of “Openness in the EU’s education throughout the world” in the context of basic needs strengthening compliance market and the challenges of globalization include:

- strengthening ties between production and research and society at large;
- development of entrepreneurial spirit;
- intensification of foreign languages;
- increased mobility and exchanges;
- strengthening European cooperation.

The intensification of open educational institutions for sustainable development, including openness to new ideas, communication with the world economy and business and meeting real needs became important goals for the EU.

These problems encourage European countries to find new approaches to reforming their educational systems and the creation of new policies and legislative frameworks in the field of higher education.

MAIN CONCLUSIONS

The Bologna process and the construction of the European education space are the preconditions of attracting qualified labour, “blue card”. EU through institutional transformation rebuilds their own goals of higher education in all 28 “neighbouring countries” (a program such as European Neighbourhood and Partnership Instrument, TACIS, TEMPUS, etc.). Due to the fact that “neighbouring countries” will never become members of the EU, they become qualified donors. EHEA is constructed as a two-level principle– it consists of a core of full EU members, which represent all the benefits of “brain purchase”

and the surrounding countries, which have access to only some minor European funds and programs, but are not allowed to participate in breakthrough projects, policy- and decision making.

M. Mamardashvili said: to be part of reality, it is necessary to identify one's real interest. And we are now on the way to this reality (economically, politically and mentally). Although we have learned to speak "a common language" but "Ukrainian reality" (including education) is still not identical with the "European reality", which is an objective reality and an insurmountable obstacle which cannot be neglected in the process of entering higher education to the European educational space.

LITERATURE

- О. В. Воинова: *Мировой рынок образования*. Социология образования, №1., 2008, 56–82. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://library.uipa.kharkov.ua/>
- С. Ахола: *Политика Финляндии в сфере высшего образования и Болонский процесс*. Социология образования, № 2., 2004, 6–10.
- Вища освіта України і Болонський процес: Навч. посібник*. За ред. В. Г. Кременя, Тернопіль, 2004.
- Б. С. Гершунский: *Философия образования XXI века*. (В поисках практико-ориентированных образовательных концепций). М.: Совершенство, 1998, 608 с.
- О. Голубенко–Т. Морозова: *Європейські метаструктури кваліфікацій для сфери освіти*. Вища школа, № 2., 2007, 37–45.
- В. Г. Гамаюнов: *Наукові основи інноваційної моделі освітньої системи держави та регіону*. Схід., №1., 2004, 23–26.
- А. Кудін–З. Логвін: *Особенности подготовки фахівців у вищих навчальних закладах ФРН*. Вища школа, № 4., 2006, 51–58.
- К. Корсак: *Міфи про Болонський процес*. Дзеркало тижня, № 39(567), 2005. www.dt.ua/3000/3300/51424/
- В. Г. Кремень: *Болонський процес: зближення, а не уніфікація*. Дзеркало тижня, № 48(473), 2003, 15. www.dt.ua/3000/3300/44521
- М. Поляков: *Болонський процес: зближення, а не уніфікація*. Вища освіта України, № 2., 2004, 47–50.
- Н. В. Поляков–В. С. Савчук: *Классический университет: от идей античности к идеям Болонского процесса*. Д.: Изд-во ДНУ, 2007, 596 с.

Четвертый доклад о тенденциях развития Болонского процесса. *Alma mater*, № 6., 2005, 26.

http://bologna.mgimo.ru/votes.php?vote_id=1

Drowning spires. *The Economist*, Vol. 369, No. 8352., 2003, 15–16. Соц. и гуманитар. науки. № 3., 2004, 138–140.

Matthias Kamp–Silke Wettach: *Nichts wie weg!* *Wirtschaftswoche*, No. 22., Dusseldorf, 2002, 24–29.

NOTES

- ¹ *Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры.* ОТ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ПРАКТИЧЕСКИМ МЕРАМ. http://www.e-joe.ru/sod/99/5_99/st191.html
- ² *Bologna Declaration.* Joint Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999. www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf
- ³ С. А. Бабело: *Соціальна держава і соціальна сфера: змістовно-концептуальний взаємозв'язок.* *Економіка та держава*, № 3., –2008, 49–51.

M. M. Ruzhensky

Social Protection of the Rural Population of the Ukraine under the Conditions of Market Transformation



Summary

The article analyzes the state of employment of the rural population in the Ukraine, and outlines the ways for shaping economic prerequisites of its social protection against unemployment.

PROBLEM DEFINITION

Among the components of social and labour relations, employment is of utmost significance for the population, as its rate determines social protection. Unless the problems of transitional nature inherent in this field are solved, our country cannot progress by deeper market conver-

M. M. RUZHENSKY PhD, Professor at the Institute of Staff Training for Public Employment Service of the Ukraine, National University of Kiyv.

sions, modernization of the economy and full-fledged integration into the international economic relations as the highly qualified and socially protected labour force serves as a crucial precondition of a country's competitive power.

ANALYSIS OF RECENT RESEARCH AND PUBLICATIONS

Problems related to employment, the functioning of the labour market in a transitional economy, relations between the main participants of this market, and the determination of factors that regulate employment have been the subjects of permanent attention of domestic scientists such as S. I. Bandur, D. P. Bohynia, O. A. Bohutsky, V. S. Vasylchenko, M. I. Dolishniy, I. F. Gnybidenko, O. A. Grishnova, T. A. Zayats, A. M. Dolot, G. I. Dupalova, E. M. Libanova, N. D. Lisogor, Yu. M. Marchavin, V. V. Onikiyenko, I. L. Petrova, G. Chepurko and others.

In relation to these scientists' findings in the field of employment theory and labour market, one should note that the problems encountered in the social protection of the rural population against unemployment have not always received proper attention.

The goal of this article is the study of theoretical issues and practical aspects in shaping economic prerequisites for social protection of rural population against unemployment.

SUMMARY OF MAIN RESULTS OF THE STUDY

One of the components of conversion to a market economy in our society is the transformation of production systems in rural areas, populated by 14,3 million residents or 31,3% of total population of the Ukraine.¹ The institutional and organizational transformation of these systems and the conversion of social and labour relations, which are integral elements of the newly shaped market economy are focused on creating a system of interrelated markets in rural areas. Similarly to other conversions in the transitional economy, they cause substantial changes in employment and the social protection of rural people.

The transformation of rural areas into a market economy is accompanied by considerable social and economic changes, which have not yet resulted in increasing employment or improved the social protection of

the population. In recent years rural areas have experienced a deepening trend of increasing unemployment, caused by various factors such as dropping demand for labour force and the incapability of the producing and servicing structures concentrated in these territories to ensure a sufficient level of remuneration to sustain an average living standard.

It should be stated that capitalisation on the opportunities for the resource potential of rural areas, the improved living standards of urban and rural population of the Ukraine, and ensuring food safety for the country are issues closely connected to employment in rural areas.

Between 2005–2011 the rate of unemployment among the economically active rural population of productive age rose from 3,57% to 7,4%.² The number of people applying for one vacant agricultural job increased from 27 to 51 between 2005 and 2011.³ This has an adverse impact on employment opportunities of rural residents. Under the conditions of a limited number of vacant jobs in 2010, the public employment service managed to find employment for 163,000 rural area residents.⁴ A nationwide research for tendencies of social and economic development of rural population centres conducted by the Institute of Sociology, of the National Academy of Sciences of the Ukraine showed that every other such population centre had no economic entities and, respectively, no jobs available.⁵ Under such conditions, the concept of “unemployed villages” has emerged and become widespread. Changes in ownership relations and the transformation of social and labour relations, institutional and organizational transformations in the agricultural field they have caused are meant to develop the system of inter-related markets in the Ukraine, one of which is the agricultural labour market, characterised by certain peculiarities because the major part of the labour force has a limited employment opportunity in such leading branches of agricultural production as crop production and animal breeding. The general trend in agriculture is the dismissal of a part of the labour force and their move to non-agricultural branches of the national economy. The nature of the agricultural labour market is also affected by the specialization of agricultural production, which results in the territorial differentiation of both agricultural production and the workers it employs. Natural and climatic factors determine production specialization, and the technical level of agricultural production determines the conditions and volumes of labour used.

The territorial dispersion of agricultural production coupled with vulnerability to unfavourable climatic factors determine the extent of risk generation. Demand and supply in the agricultural labour market may change substantially already in a short period of time, and that is why the agricultural sector must have a certain reserve of labour force to meet the peak demand for workers and ensure continuity in production processes and their performance within optimum agrotechnical terms.

Other factors affecting development in the agricultural labour market include discrepancy between the biological and the technological production cycles, which is the cause of seasonality in agricultural activities. Time is often crucial in ensuring employment for the rural population and in setting the workforce's level of involvement. In this sector seasonality has a particularly adverse impact on the efficiency of manpower management due to the poor development of the various forms of integration between the agriculture and the industry, and the low-quality industrial and social infrastructure in rural areas.

The impact of production factors on the agricultural labour market in the Ukraine is manifested in two ways. On the one hand, decreasing volumes of agricultural production results in reduced demand for labour and dropping employment numbers, and the emergence of hidden unemployment caused by sub-employment. On the other hand, during peak crop collection periods demand for labour rises.

Transition to the market economy enables market mechanisms to regulate the employment of the population of the Ukraine. We increasingly understand its effects on the employment of the rural population and on the situation in the agricultural labour market, as these are shaped largely by the public need for agricultural products and services.

Interdependence between the public need for goods and services and the demand for financial, material and other resources is manifest in a way that demand for the latter facilitates creation of a new productive structure, or improvements in or the disappearance of the already existing one. The society's changing needs of goods and services alter the interest rate, which, in its turn, prevents businessmen from, or encourages them to create new jobs or reduce excessive jobs. As interest rates increase, securities are purchased in growing volumes, and the decrease in this rate encourages investing capital into production and

increasing employment. The need for investment and, respectively, for labour force, grows until commodity markets give a signal by dropping demand for these commodities, and therefore, for the capital.

The abovementioned regularities are also inherent in markets serving the agricultural sector of the national economy. Yet their development in countries with well-developed market economies is not uncontrolled, as supplying the society with food is one of the primary goals of a social state, which encourages it in order to actively interfere with market relations in this field. As to post-socialist countries, including the Ukraine, they also experience movement of the labour force in the central sphere of the agricultural complex as a reaction to a predominant influence of the prevailing market situation in food stuffs and agricultural raw materials processed into food, which reflects the situation in the market of capital invested into this complex. In addition, the Ukraine makes efforts at do away with state monopoly in the agricultural sector in a simplified way and to move, at an accelerated rate, from the strict government regulation of processes of forming, distributing and using labour force to almost complete non-interference to the processes of this sector, which has resulted in adverse social and economic effects in the agricultural labour market.

Thus, among the constituents of the national labour market of the Ukraine, the agricultural labour market can be defined as one of the most problematic. This situation requires increased attention to solve the problems on the part of corresponding public institutions, businesses and all those concerned with functioning and development of this important segment of market economy and the shaping of economic prerequisites for social protection of the population against unemployment.

Improved employment of the rural population is to a certain extent connected with development in agricultural production and the related branches of the agricultural complex, especially in the process of organizing production directly within agricultural entities. It refers to attempts by heads of agricultural companies to grow simultaneously

**...Ukraine makes efforts at
do away with state monopoly
in the agricultural sector...**

as many different crops as possible. In the best case, these crops and production in other branches are combined in such a way that they ensure regular distribution of work throughout the year so that the total labour force is employed all the time. Though this objective has never been fully achieved, a skilful combination of the areas under grain and forage crops, with the careful selection of their types and the operation of various branches within one company (crop growing, animal breeding, forage production and the processing of agricultural products) using and processing agricultural products, one can prevent the dismissal of employees and ensure full and even employment throughout the year.

Nevertheless it should be noted that the implementation of organizational activities in order to ensure employment in rural areas requires rural businessmen's awareness of their social responsibility, and the ability of regular workers employed in agricultural entities to defend their constitutional rights to labour, economic and social protection.

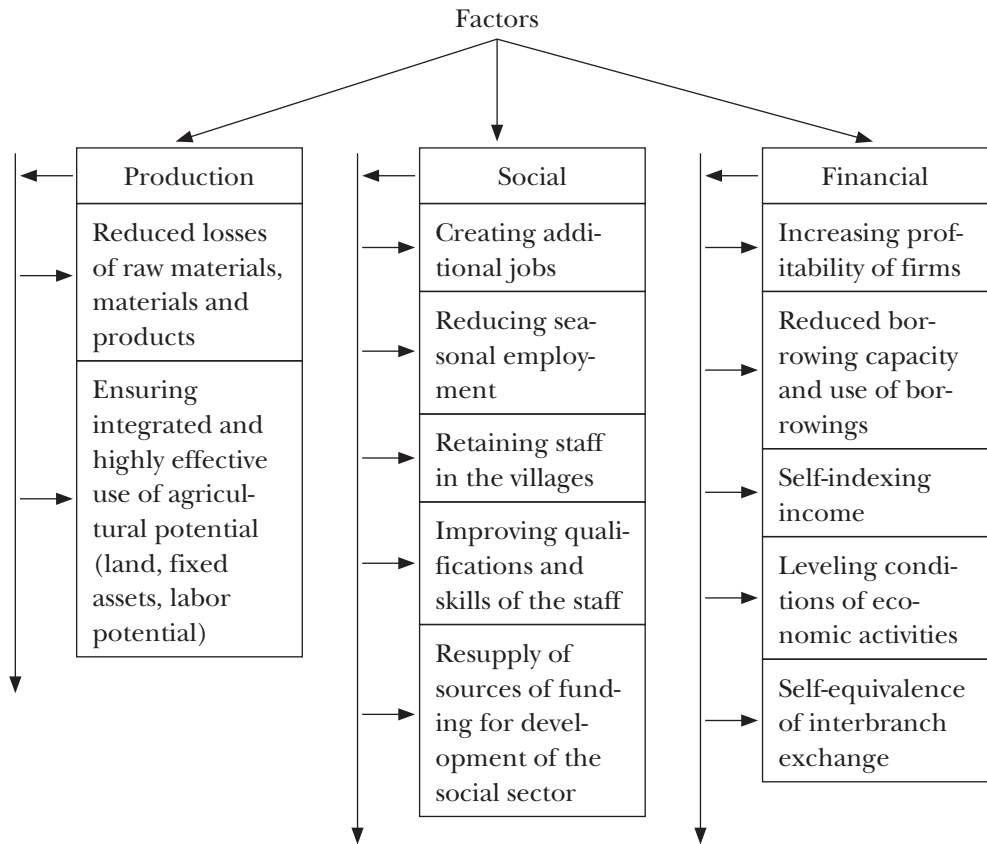
Favourable results in rural employment can be achieved by extending production (and, respectively, increasing the number of jobs) through new businesses operating in the agricultural sector. However, such opportunities are limited in time. As competition in the agricultural product markets intensify, the number of employed people will drop. In this case the problem of employing people who have lost jobs in agricultural companies should be solved in rural areas, as cities tend to have even higher numbers of unemployed economically active people than the countryside.

Ample opportunities may be created to improve employment for the rural population and reduce unemployment if non-agricultural businesses are established and developed in Ukrainian villages. The studies we have conducted so far allow us determine factors for the development of non-agricultural businesses in rural areas (Fig.1.1), which have considerable influence on increasing employment, reducing unemployment, and improved social protection for rural people.⁶

Beneficial effects on the development of non-agricultural businesses in rural areas may be expected of production factors if land, the labour force, and the fixed and current assets are used efficiently. Under the conditions of the transformation of agricultural production to a

market-based venture, the effect of these factors on employment and the social security system increases considerably. It is due to the growing prices of the means of production, fuels and lubricants, crop and animal protecting agents, as well as electricity.

Fig. 1.: Factors facilitating the spread of non-agricultural businesses in rural areas



Among the economic prerequisites having considerable influence on the employment and social security of rural people, internal agricultural integration has an important role. Under the conditions of establishing market relations, this facilitates the solution of various social and economic problems of villages by making use of advantages such as reduced loss in agricultural products, ensuring the integrated and highly efficient use of the agricultural resources and the related sectors

of the national economy. Regarding the incentive mechanism of the agro-industrial integration, agricultural producers may be motivated if they are given the opportunity to generate income from other areas in addition to agricultural production. In every field of entrepreneurship, different return may be realised on a unit of capital employed. There are also differences in the extent of risk in some of the areas. Investment into the processing of agricultural products almost always involves less risk and higher profit than raw materials production, and trade in food-stuffs can be even more rewarding. Without agro-industrial integration, Ukrainian agricultural producers have almost no chance to generate income from the additional stages of processing the products they supply. This is why the development of internal agro-industrial integration along with improved employment of the population in rural areas has a positive impact on eliminating the monopoly of processing enterprises, creating more economically reasonable distribution of the benefits of production and sale of agricultural products. Within this framework, agricultural entities need to be developed through the creation of production systems for a new generation working in the so-called innovation conveyor mode, which is actually the accelerated implementation of productive innovations.⁷

Increasing employment and the emergence of new kinds of industrial activities as a result of agro-industrial integration can help reduce the migration of rural youth to cities. The creation of additional jobs and smoothing away the seasonal nature of work can have a positive effect on the incomes of rural people and therefore on their social security. Under the conditions of agro-industrial integration, the qualifications of the workers and the production standards are improving. Thus, the development of various forms of agro-industrial integration in rural areas is accompanied by differentiation in the employment of rural people, increase in their revenues and the mitigation of the effects of seasonality. All of the above prove their beneficial effects on the employment of the rural population and its social protection.

One of the efficient forms of ensuring employment of rural population and improving its social protection is entrepreneurship. Its most widespread form is farming. Between 1990–2011, the number of farming enterprises increased from 82 to 41,488.⁸ The share of rural farm-

ing enterprises in the total volume of gross production by Ukrainian agriculture has increased from 0.4% to 13.7%.⁹

The main reason for the low popularity of entrepreneurship among Ukrainian villagers is the extremely unfavourable conditions of their establishment in agricultural regions: most rural people do not have the required initial capital, they are not familiar with and have no information of market outlets and prices, and smaller private entrepreneurs are socially vulnerable. The way out of this situation may be the creation of credit unions and the cooperation of agricultural producers. By uniting their efforts, funds and property, they could start plants engaged in the processing of agricultural products in rural areas. This would allow them solve several problems at a time: provide employment and the sale of products to their neighbours, and supply quality food (at least) to local schools, kindergartens and hospitals while improving the social protection of rural people.

Self-employment and the social protection of the population are considerably influenced by inclusion into the system of international economic relations. Under the current conditions, the export-import operations involving agricultural products have a special role in this.

Focusing of Ukrainian exports on raw materials and semi-finished products leads to unfavourable social and economic effects, among others they turn the Ukraine into a raw material producer and exporter in the global division of labour. In addition to the degrading the domestic economy, such a situation involves the risk of the Ukrainian nation's very fast impoverishment, as proved by experience all over the world: countries which have been exporting their raw materials to the world market in exchange for finished products for 200 years, are now 60 times poorer than the economically developed countries; and this gap was three or four times narrower only 15-20 years ago.¹⁰ The structure of exports from the Ukraine is one of the reasons for the low level of employment of our people and their migration abroad.

CONCLUSIONS AND PROPOSALS

The low level of employment of rural people is due to a number of macroeconomic factors. High and permanent unemployment are the main reasons for the poor social security of Ukrainian villagers. It is

further aggravated by the failure of public social guarantees and standards as regards Ukrainian villagers. All these undermine the industrial and social basis of the village, namely, human resources, its migration to cities and abroad. Directly and immediately, the state of social security determines such characteristics of the human capital as life expectancy, education, qualifications, and other social qualities of rural labourers.

In consideration of the above, the institutions of state economic regulation and local governments should direct their efforts towards the following in order to improve the social protection of the people:

- encouragement of employers to create additional jobs in the agricultural sector and in the social field of rural areas;
- facilitation of accelerated development in agricultural integration and cooperation of agricultural and processing enterprises;
- directing workers dismissed from the agricultural sector to learning skills necessary to revive and further develop services in rural areas and new kinds of activities;
- increasing the number of unemployed rural residents in retraining programmes for new professions which are in demand in the local labour market. To this end, it is expedient to establish training centres within the network of the public employment service in the centres of regions where the necessary education facilities are not given;
- facilitation for rural residents who have the status of an unemployed person, to receive a single-time unemployment benefit payment to assist in organizing entrepreneurial activities.

NOTES

- ¹ *Statistical Yearbook of Ukraine for 2011*. Ed.: O. G. Osaulenko, Avgust Trade LLC, Kiev, 2012, 328.
- ² *Statistical Yearbook of Ukraine for 2011*, 351; *Statistical Yearbook of Ukraine for 2005*. Ed.: O. G. Osaulenko, Konsultant Publishers, Kiev, 2006, 375.
- ³ *Labor market of Ukraine in 2010*. Analytical and statistical yearbook. Kiev, 2011, 288; *Labor market of Ukraine in 2005*. Analytical and statistical yearbook. Kiev, 2006, 173.
- ⁴ *Labor market of Ukraine in 2010*, 276.
- ⁵ T. Pasova–L. Levytska–V. Krasnodemskiy: *Will Cinderella get to the investment ballroom?* Golos Ukrainy (Voice of Ukraine), August 28, 2012, 9.

- ⁶ M. M. Ruzhensky: *The system of social protection in a transitive society*. Monograph. Institute of Staff Training for Public Employment Service of the Ukraine, Kiev, 2005, 276.
- ⁷ M. M. Ruzhensky: *Innovative development of agricultural enterprises of the Ukraine under the conditions of transition to market economy. Innovative and investment development of economy and employment of population in the Ukraine*. Materials of theoretical and practical conference. Kiev, 2004, 55.
- ⁸ *Statistical Yearbook "Agriculture in the Ukraine" for 2001*. State Statistics Committee of the Ukraine. Under supervision of Yu. M. Ostapchuk, Kiev, 2002, 120; *Statistical Yearbook of Ukraine for 2011*, 8.
- ⁹ *Statistical Yearbook of the Ukraine for 2011*, 39.
- ¹⁰ A. Laskaviy: *Growing to make Europe richer*. Golos Ukrainy (Voice of the Ukraine), July 20, 2001, 27.

Sergii Zakharin

Transformation of Higher Education in the Ukraine



Summary

This is an analysis of the current features of the global market, defining the key directions of developing an effective educational policy in the Ukraine and ways to accelerate the export of educational services.

RESEARCH PROBLEM

The main system characteristics of globalization include revolution in information and communication, the growth of transnational research and educational networks and relationships, the integration of the global economy and competition between nations and markets. Under these conditions our country must clearly identify priorities for the education system to ensure its international competitiveness.

RELEVANCE OF THE STUDY

From an industrial society we have moved towards an economy based on knowledge. Today the competitiveness of the economy is deter-

PROF. DR SERGII ZAKHARIN, Head of the Department of Finance, Kyiv National University of the Technologies and Design (ndi@knutd.com.ua).

mined by the volume of production or natural resources, especially by its intellectual potential. In other words, under the current conditions the primary factor is the main resource of knowledge and information. Knowledge becomes a source of wealth for the individuals and for the state in general.

Education is one of the most important components of human development. Today the highly developed nations of the world clearly demonstrate the significance of the system of higher education in implementing structural reforms, innovation, human freedom and self-improvement, wealth, growing needs, social security and so on. The globalization of the world, the rapid development of scientific research and new information technologies require accelerated development of advanced innovative education, the creation of conditions for development in personality, intelligence and spirituality.

Analysis of the recent research and publications

The challenges of globalization in education have been investigated by numerous Ukrainian and foreign scientists: F. Altbaha, L. Verbitsky, A. Dzhurynsky, A. Lyferova, J. Knight, L. Oderiya, R. Patory, O. Sahinovoyi, P. Scott, Hans de Vita. The possibilities of integrating the Ukrainian market of educational services are discussed by V. Zhuravsky, M. Zgurovsky, M. Stepko. However, investigation remains open to questions regarding trends in the transformation of education in the Ukraine to meet the current challenges of globalization of the education market. The integration processes in higher education have intensified globalization, which was the determining factor in the development of the post-industrial world. This is evidenced by the appearance of new forms of learning and new areas of international education based on new information and communication technologies; increase in the number of research centres engaged in current issues of training and the development of appropriate recommendations; efforts of the developed countries to carry out a coherent policy, and even the development of a single strategy in the field of education, including universities (ECTS). However, there is an urgent need to identify the main directions in the export of educational services from the Ukraine in a globalizing world educational space.

Isolation of the unsolved aspects of the problem in the article

The integration processes in higher education have intensified globalization, which was the determining factor in the development of the post-industrial world. This is evidenced by the appearance of new

**...the volume of the
education market in 2010
reached 110 billion U.S.
dollars...**

forms of learning and new areas of international education based on new information and communication technologies; increase in the number of research centres engaged in current issues of training and the development of appropriate

recommendations; efforts of the developed countries to carry out a coherent policy, and even the development of a single strategy in the field of education, including universities (ECTS). However, there is an urgent need to identify the main directions in the export of educational services to the Ukraine in a globalizing world educational space.

The aim of this article is to study the major trends of the global education market and the possibility of expanding the export of services in this area to the Ukraine in a globalized educational space.

PRESENTATION OF THE MAIN MATERIAL

Today, the concept of “global education market” is a new process, manifest in the development of international relations in the field of training. The globalization of education is uneven: currently in this area the U.S. is in the lead, as it controls one third of the international education market, followed by the United Kingdom by 13%, Germany by 10%, and France by 9%. According to experts, the volume of the education market in 2010 reached 110 billion U.S. dollars, and the competition will continue to intensify.¹ Globalization in the Higher Education Space is a process of integration of educational services as a whole, which includes the transition to uniform educational programmes. Among the main conditions of globalization of educational services the following can be identified:

- the general trend of globalization of the world economy;
- development of the world labour market;
- development of the information society.

Modern effects of globalization, which is felt particularly acutely after the global financial crisis of 2008 clearly highlighted two groups of countries - those which benefited from and those which lost on globalization. The winners are the most economically developed countries and the financial and industrial groups developed on their basis. The category of losers include less developed countries, for which the shift towards an integrated world order turned enormous material and social disadvantage. This way globalization in the modern world is a process that ensures the well-being of the strong at the cost of the weak.² However, the processes of globalization for both the Ukraine and most of the countries are inevitable. Thus, an important task at this stage is to preserve the Ukrainian identity, culture, mentality and educational potential etc.

An important factor in the international competition for the education market is the development of export education, providing an additional source of revenue for schools, as part of their image and credibility and a necessary condition for the effective development of education and science in the country. The export of educational services today is based on four basic models: students studying abroad, remote learning, opening branches, and faculty exchanges.

In a globalized educational market in the Ukraine should introduce a range of measures to ensure protection of the interests of national institutions and should accelerate the process of integration into the educational markets by increasing the export of educational services through:

- accessibility education at universities in the Ukraine for foreign students, including the facilitation of entrance exams, visa for foreign students, documentation and free access to information;
- state support to Ukrainian students to study abroad, which is on the increase, but is funded exclusively by private philanthropists and foundations in support of talented youth in the Ukraine. A good example to follow is the cooperation between the state and students in India, where students are exempted from payment of the cost of studying abroad in case they return to work at home.

– extension of the licensed training places in the most prestigious educational institutions of the Ukraine;

– the use of marketing tools, including a set of measures aimed at increasing demand for educational services at domestic institutions;

Today, the main constraints to the export of educational services and the formation of a competitive educational environment in the Ukraine are, in our opinion as follows:

1. Unstable political environment, and as a result, lower security in training;

2. Powerful development of new, competitive, global education market participants. The world market for educational services today has three major competing markets:

– North American markets (U.S., Canada);

– European markets (UK, Germany, France.) The current education market is intensively improving the quality of their services at traditional and new universities alike, but in many countries, particularly in the Ukraine, Russia and Europe, the ratio of young people decreases because of depopulation and declining birth rates;

– Pacific markets (Australia, New Zealand, Japan). According to many experts, the eastern countries have an increasing share in the export of educational services, their growth rates are significantly higher than other market participants', which allows one to conclude that a fourth educational centre (China, Singapore) is in the making;³

3. Disparity in the existing educational quality requirements set in the global educational process;

4. Low quality management system in education, and as a result, high levels of logistics, reducing the quality of the teaching staff;

5. Lack of government support for training local students abroad and the low level of investment in the development of science.

6. Insufficient preparation of national universities in teaching students, e.g. difficulty in obtaining visas etc.

If we objectively assess the state of the education market in the Ukraine, the key competitive advantage in the export of educational services, which may serve to attract foreign students, is the low price of tuition, the fundamental approach to teaching the subject and using the Bologna approach in the development of the curriculum.

MAIN CONCLUSIONS

The contemporary processes of globalization in all spheres of social life involve building a single educational space based on the integration of national markets and educational services, and the harmonization of educational standards. In the current context of globalization, the main trend in the global education market is integration at all levels of the national economies and as part of the social and economic system. In this process the Ukraine considers its public education competitive in the European and world educational space, but the country should –build a secure and mobile labour market. As an important direction, integration of the Ukrainian and world educational space should remain focused on the competitive advantages of domestic higher education system (low cost and accessibility of higher education for foreign nationals). At the same time, considerable work must be done to reduce the impact of adverse factors. Therefore, the Ukraine should give thorough consideration to the possibility of expanding the export of educational services, relationship between the traditional and non-traditional forms of education, and the competitiveness of education.

PROSPECTS FOR THE USE OF THE RESEARCH FINDINGS

International experience shows that the overwhelming majority of the education market consists of public and private sectors. In the private sector (non-government) educational services are sold and consumed at market prices. In this market of educational services private commercial institutions or government agencies providing services on a contract basis operate. In the future research could be devoted to international experience and internationalization features of educational activities in public and private higher educational institutions, and the mechanisms to attract private sector funding to universities and other institute.

LITERATURE

- І. Бузько: *Розвиток ринку освітніх послуг в Україні в умовах глобалізації*. Економіст, № 8., 2007, 28–33.
- О. В. Воинова: *Мировой рынок образования*. Социология образования, №1., 2008, 56–82. [Електронний ресурс] <http://library.uipa.kharkov.ua/library/BD/BolonProz>
- О. Є. Гарбера: *Теоретичні основи дослідження міжнародного ринку послуг в світовій економічній системі*. Інвестиції: практика та досвід, № 24., 2009, 52–56.
- А. О. Горнопольцева: *Трансформація природи міжнародного ринку послуг в умовах глобалізації*. Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво, № 4., 2007, 266–269.
- Д. Деланти: *Новые модели университетов*. [Електронний ресурс] <http://socio.tamp.ru/1.htm>
- І. Драгомирова: *Інституції діяльності операторів ринку освітніх послуг*. Економіст, № 1., 2008, 48–50.
- Р. О. Заблоцька: *Порівняльні переваги країн, що розвиваються, у міжнародній торгівлі послугами*. Актуальні проблеми міжнародних відносин: [зб. наук. пр.], Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т міжнар. відносин, Вип. 93, ч. 2., Київ, 2010, 175–182.
- О. А. Карпюк: *Україна на шляху глобалізації освітнього простору*. ВІСНИК ЖДТУ, № 4 (58), 2011, 230–232.
- Т. Л. Кельдер–Н. С. Венгерська: *Міжнародний ринок послуг: тенденції та проблеми розвитку*. Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво, № 5., 2011, 33–37.
- Т. П. Козарь: *Розвиток системи освіти України на ринку міжнародних освітніх послуг*. Держава та регіони. Серія: Державне управління, № 2., 2009, 95–99.
- Л. М. Кузьменко–Н. Ф. Стеблюк: *Роль вищої освіти в економічному зростанні України*. Вісник економічної науки України, № 2., 2007, 89–90.
- А. М. Лялюк: *Взаємозв'язок ринку освітніх послуг і ринку праці: проблеми та способи їх вирішення*. Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки, Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, Луцьк, № 12., 2007, 22–25.
- Р. Патора: *Формування ринку освітніх послуг: польський досвід*. Вісник національного університету “Львівська політехніка”, редкол.: Й. М. Петрович (відп. ред.) та ін., Л., №504., 2004, Проблеми економіки та управління, 128–134.
- Регулювання ринків товарів і послуг на засадах норм і принципів системи ГАТТ/СОТ. Монографія. С. Осика [та ін.], Укр. акад. зовнішньої торгівлі, УАЗТ, К., 2000.

- А. П. Румянцев–Ю. О. Коваленко: *Теоретичні основи формування глобального ринку послуг*. Актуальні проблеми міжнародних відносин: зб. наук. пр., Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т міжнар. відносин, [редкол.: Л. В. Губерський та ін.], Вип. 71, ч. 2., К., 2008, 59–63.
- Світовий ринок товарів та послуг. У 2-х ч.: [підручник] / за ред. А. А. Мазаракі, М-во освіти і науки України, Ранок, Х., 2008, Ч. 1–2.
- М. Ф. Степко–Б. В. Клименко–Л. Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ: *Болонський процес і навчання впродовж життя*. НТУ «ХП», Х., 2004.
- Л. М. Хижняк: *Університетська освіта: навч. посіб. для студ.* ВНЗ, М-во освіти і науки України, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр., Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, Х., 2010.

NOTES

- ¹ *Foreign/international students enrolled*. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=RFOREIGN>
- ² М. М. Акулич: *Образование в условиях глобализации*. Университетское управление, №5 (38), 2005, 51.
- ³ *Foreign/international students enrolled*.

Tarrósy István–Suha György

Afrikai felsőoktatási harmonizáció a fejlődés érdekében

Harmonization in African Higher Education to Further Development



Összefoglalás

Az arab tavasz eseményei arra irányították rá az afrikai államok közvéleményének figyelmét, hogy a szociális feszültségekkel terhes, sok esetben örökölt szerkezeti gyengeségeket magukkal cipelő, máig az adósságspirál gyötrelmeit átvészelni igyekvő afrikai társadalmak nem képesek megfelelő mennyiségű és minőségű munkát kínálni a felsőfokú diplomával rendelkező fiataljaik számára. Amellett, hogy e probléma gyökere mégiscsak a kontinens országainak gazdasági küzdelmei körét jelentik, a felsőoktatás kapcsán felmerül a képzési programok relevanciájának, a munkaerőpiac kívánalmainak megfelelő programok meglétének kérdése is. Miközben az afrikai országok kormányai azon dolgoznak, hogy az oktatási szektort a lehető legjobban megnyissák, kiterjesszék a társadalom különböző csoportjai, rétegei számára, meg kell küzdenek azzal

TARRÓSY ISTVÁN, PhD, egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem (tarrosy.istvan@pte.hu), SUHA GYÖRGY habil. PhD főiskolai tanár, Wekerle Sándor Üzleti Főiskola (suha@wsuf.hu).

a helyzettel, hogy nincs megfelelő oktatási infrastruktúrájuk, valamint a fenntartható működés feltételei sem garantáltak hosszú távon. Minden afrikai ország vezetése, és a kontinens szervezetének tekinthető Afrikai Unió is egyet tud abban érteni, hogy az éves költségvetések számottevő részét kell oktatásra – azon belül is egyre inkább felsőoktatásra, kutatásra, valamint innovációra és K+F-re, melyben az egyetemek szintén érintettek (lehetnek) – fordítaniuk annak érdekében, hogy a hosszú távú afrikai fejlődés elérhetővé váljon. Mindehhez pedig a különböző felsőoktatási rendszerek összhangját, a programok harmonizációját, az elismertetéseket és minőségi elvárások közelítését meg kell oldania az afrikai országok közösségének. A tanulmány a történeti áttekintést követően a magyar felsőoktatás számára is releváns elemzését ajánlja az átalakulóban lévő afrikai felsőoktatási rendszereknek.

Summary

African higher educational institutions have been working hard to regain the high-quality status and international reputation their universities and colleges enjoyed in the 1950s and 1960s. Within the context of the African Union the Harmonization of Higher Education Programmes has been high on the agenda lately. Education is first placed in a historical perspective with an overview of governance practices during colonial times, then, a detailed analysis is given of the efforts and actions of African governments and regional organizations to strengthen African higher education in order to promote development in societies at large. Adult education is also touched upon, including the strategies and methods required for succeed in developing long-term educational projects in order to contribute to economic growth and development in general, with all its important social consequences at the local levels. Suggestions are also provided for Hungarian stakeholders to be more successfully engaged in this area in Africa.

Az elmúlt néhány évben egyre több újságcikk, tanulmány és általában vita szól arról, hogy Afrika önnön megújulása érdekében versenyfutásban van saját magával.¹ Az írások szerzői, a viták generálói egyöntetűen azon az állásponton vannak, hogy Afrika felsőoktatási szektora rohamos sebességgel változik. A felsőoktatási intézmények Afrika-szerte vissza

akarják megszerezni azt a nemzetközi megítélést, amely körülvette őket az 1950-es és 1960-es években, amikor is a kontinens számos egyetemét össze lehetett mérni a világ más térségeinek hasonló szintű intézményeivel – mármint ami a minőséget illette. Ugyan a regenerációnak látszanak az első biztató jelei, az afrikai egyetemeken diplomát szerettek Európában és az Amerikai Egyesült Államokban még mindig sokszorosát kereshetik meg saját országaik kondícióihoz képest – így a magasan kvalifikált elvándorlása folyamatos. Ugyan a vándorlások tekintetében kutatásokkal bizonyíthatóak olyan tendenciák, amelyek azt mutatják, hogy az afrikaiak nem feltétlenül az afrikai kontinensről egy gazdaságilag fejlettebb északi/nyugati államba igyekeznek, hanem a kontinensen belül próbálnak szerencsét Afrika „húzóállamaiban” (például a Dél-afrikai Köztársaságban). Mára egyébként a Dél–Dél migráció éppen akkora méretű, mint az Észak–Dél vándorlás. Míg az észak-afrikai migránsok 90%-a a kontinensen kívül, főként Európában keresi boldogulását, a szubszaharai Afrikából indulók kétharmada nem hagyja el a kontinentst, csupán egy másik, gyakran szomszédos országba költözik, illetve menekül (különösen a semmilyen képzettséggel nem rendelkezők).²

A tendencia alapos vizsgálata azonban nemcsak afrikai szempontból érdekes, hanem – bármennyire is szokatlanak tűnik a párhuzam – a magyar gazdaság számára is hozhat megfontolandó tanulságokat. A felsőoktatás központi finanszírozásának csökkentése nem közömbös a magyar egyetemeknek és főiskoláknak abból a szempontból, hogy milyen stratégiával próbálják stabilizálni pénzügyi helyzetüket. Az egyik kitörési pont lehet a külföldi, döntően afrikai és ázsiai hallgatók toborzása a magyar felsőoktatásba. A külföldi hallgatók száma Magyarországon a teljes diáklétszám 5%-a körül alakul (2009/2010-ben 18 154 fő). Köztudomású tény, hogy a rendszerváltásig viszonylag sok ösztöndíjas afrikai diák tanult nálunk (külön kutatás témája lehetne az adatok pontos megállapítása, ezen a területen ugyanis nincsenek hiteles statisztikák), akik az elmúlt húsz év során gyakorlatilag eltűntek. Számos ok miatt az utóbbi években ez a létszám újra növekedésnek indult, és napjainkban gyakorlatilag ugyanannyi afrikai diák vesz részt hazai képzésben, mint ahányan az amerikai kontinensről érkeznek.³ A migrációs folyamatokon belül a tanulmányi célú elvándorlás kifejezetten erősödik. Természetesen ez nem csupán magyar jelenség, a tendencia ismert az afrikai döntéshozók számára is.

Ebben az összefüggésben a felsőoktatás fejlesztésével kapcsolatban több kapcsolódó kérdés is felmerül: elsődlegesen a szektor lehetséges hozzájárulása a kontinens gazdasági növekedéséhez és általában a fejlődéshez. A felsőoktatás „birtokában van” az a potenciál, amellyel a „belőle kikerülőknak” a jobb élet reményébe vetett hitet erősíti meg, hozzásegítve a diplomával rendelkezőket az ennek eléréséhez szükséges megfelelő munkahelyekkel. A hurraóptimizmus helyett azonban az arab tavasz eseményei arra irányították rá az afrikai államok közvéleményének figyelmét, hogy a szociális feszültségekkel terhes, sok esetben örökölt szerkezeti gyengeségeket magukkal cipelő, máig az adósságspirál gyötrelmeit átvészelni igyekvő afrikai társadalmak nem képesek megfelelő mennyiségű és minőségű munkát kínálni a felsőfokú diplomákkal rendelkező fiataljaik számára. Amellett, hogy e probléma gyökere mégiscsak a kontinens országainak gazdasági küzdelmei körét jelentik, a felsőoktatás kapcsán felmerül a képzési programok relevanciájának, a munkaerőpiac kívánalmainak megfelelő programok meglétének kérdése is. Közben az afrikai országok kormányai azon dolgoznak, hogy az oktatási szektort a lehető legjobban megnyissák, kiterjesszék a társadalom különböző csoportjai, rétegei számára, meg kell küzdenek azzal a helyzettel, hogy nincs megfelelő oktatási infrastruktúrájuk, valamint a fenntartható működés feltételei sem garantáltak hosszú távon. Minden afrikai ország vezetése, és a kontinens szervezetének tekinthető Afrikai Unió is egyet tud abban érteni, hogy az éves költségvetések számottevő részét kell oktatásra, azon belül is egyre inkább felsőoktatásra, kutatásra, valamint innovációra és K+F-re – melyben az egyetemeken szintén érintettek (lehetnek) – fordítaniuk annak érdekében, hogy a hosszú távú afrikai fejlődés elérhetővé váljon. Mindehhez pedig a különböző felsőoktatási rendszerek összhangját, a programok harmonizációját, az elismertetéseket és minőségi elvárások közelítését meg kell oldania az afrikai országok közösségének.

**...nem képesek megfelelő
... minőségű munkát kínálni
a felsőfokú diplomákkal
rendelkező fiataljaik számára.**

TÖRTÉNELMI ÖRÖKSÉG

Az afrikai szervezetek (például az Afrikai Unió) és általában az afrikai kormányok által az elmúlt néhány évben/évtizedben jegyzett, az oktatás helyzetével, fejlesztésével foglalkozó beszámolók/tervezési anyagok szinte kivétel nélkül mindegyike bevezetőikben súlyos örökségként szólnak a gyarmati időszak politikáiról, melyek következményeként Afrika-szerte az állapotok folyamatos küzdelmet jelentenek az afrikai kormányok számára. Természetesen nem csupán a gyarmatosítók, hanem maguk a függetlenség elnyerése után megalakuló afrikai kormányok, illetve a ma hatalmon lévő politikai vezetők/eliték is felelősek az oktatási szektor nem elégséges fejlettségi szintjéért – sok esetben ugyanis a nemzetközi donoroktól érkező/bevonható források „nem értek célba” különféle korrump cselekmények/gyakorlatok eredményeként. Az oktatás mai helyzetéről megrajzolható körkép azonban mégis elsősorban a gyarmati/történelmi örökségre irányítja figyelmünket. A világ etnikailag, nyelvileg, kulturálisan vett legsokszínűbb kontinensén nagyon heterogén oktatási állapotokkal találkozunk. Maguk az oktatási rendszerek – köszönhetően a gyarmatosítók különböző felfogásának, gyakorlatainak, általában hatalomgyakorlásának – nagyon eltér a kontinens különböző részeiben. Nem csoda, hogy az Afrikai Unió például a felsőoktatási programok harmonizációját tűzte ki célul, közelítve egymáshoz a különböző oktatási kultúrákat, felfogásokat, oktatáspolitikákat (erről később részletesen szólnunk).

Ahogy Búr Gábor aláhúzza,⁴ az iskolai oktatás a második világháború utánig az afrikaiak csak kis hányadára terjedt ki, habár (önös) fejlesztését, gondolhatjuk, de általában vett jelentőségét a gyarmatok fejlesztésében már a két világháború között felismerték az anyaországokban is. Azt megelőzően egyfajta monopolhelyzetet élvezhettek az ún. missziós iskolák, melyeket fokozatosan szorítottak ki a gyarmati igazgatás alatt álló iskolák.⁵ A szubszaharai gyarmati igazgatási filozófiák ugyan eltértek egymástól, abban azonban egyezést mutattak, hogy a helyi lakosságot csupán bizonyos mértékig, irányított, korlátozott szinteken és minőségekben „vonják be” a helyi ügyvitelbe, kormányzásba. A brit uralom időszakában, írja Tarrósy, a politikai hatalmat birtokló gyarmatosítók részben a helyi népcsoportok kezébe akarták adni a hatalmat, hogy sorsuk felett (részben) rendelkezhessenek.⁶ A „közvetett

uralom”-ként ismert gyakorlat arra épített, hogy a helyi főnökök bevonásával a gyarmatosító hatalom hivatalnokai könnyebben, konfliktusmentesebben képesek menedzselni a gyarmati területeket, ugyanis a helybeliek jobban hallgatnak saját főnökeikre, egyértelműbben követik azokat, akik a saját nyelvüket beszélik, ismerik hagyományaikat, s másban sem különböznek tőlük.⁷ A gyarmatosító logika olyan szakképesítést adott bizonyos afrikaiak kezébe, mellyel értelemszerűen saját céljaikat tudták szolgálni – az a kettősség, amely ebből fakad, számos esetben még konfliktusok forrásait is jelenthette. A franciák gyakorlata olyan örökséget hagyott maga után, amely egy centralizált és hierarchizált rangsort mutató rétegződést kreált, és ez nem adott teret az etnikai csoportok közötti versengéshez – azaz hogy kit emelt ki a gyarmati kormányzat, kit preferált jobban a többiekkel szemben. (Ahogy történt ez például először a németek, majd a belgák „kiválasztós” politikája miatt a ruandai tuszi–hutu konfliktusban, ahol egyszer az egyik, másszor a másik csoport lett a kiválasztott kedveltje az uralkodó gyarmati rezsimnek). A brit örökségből azonban több ízben is egyenes út vezetett a belső konfliktusokat generáló, törzsi, népcsoportok közötti háborúba torokló, általában a társadalomszervezetet bomlasztó kihatásokhoz. A brit gyarmatosítóknak mindvégig érdeke volt, hogy etnikai törésvonalakat is létrehozzanak az általuk birtokolt afrikai területeken.⁸ A „kiválasztottság”, a kivételezés az oktatási rendszereket teljesen áthatotta. A viszonylag elérhető, alapszintű oktatást biztosító missziós iskolákhoz képest a britek rendszerében az angol nyelvű középfokú képzés csupán kevesek számára volt elérhető. A francia gyarmati területeken már az alapfokú oktatásban is a francia nyelv dominált, ez volt az instrukció nyelve – szemben a britekkel, ahol a missziós iskolákban még helyi nyelveken oktattak –, melyre könnyebben, többek számára elérhető módon épülhetett a középfokú képzés. Összességében, ahogyan Búr jelzi, a franciák sokkal kevesebb diákot iskoláztak be, és sokkal kisebb mértékben támaszkodtak a missziókra, mint a britek. Ezt mi sem mutatja jobban, mint az a számadat, amely 1938-ból származik: ekkor a három észak-afrikai francia birtokon együttesen alig négyezer diák tanult középfokú oktatási intézményben.⁹

FELSŐOKTATÁS AFRIKÁBAN

Afrikai felsőoktatás valójában az 1910-es évekig szinte egyáltalán nem is létezett.¹⁰ Ugyan a kontinens legrégebben megszakítások nélkül működő felsőoktatási intézménye 1829 óta Fokvárosban volt, az első afrikai egyetemalapításokra 1902-től került sor Szudánban (University of Khartoum) és főként Egyiptomban (Cairo University, 1908), ahol komoly középkori hagyományai voltak az egyetemi képzésnek. Az algériai University of Algiers megalapítását 1909-ben valósították meg. A trópusi afrikai területeken az egyik első intézmény a mai napig mérvadó oktatási-tudományos központnak számító ugandai Makerere Egyetem volt 1922-ben. Nyugat-Afrikában a University of Ghana és a nigériai University of Ibadan egyaránt 1948-ban nyitotta meg kapuit. A dél-afrikai intézmények közül az igazából 1866-tól működő, de 1918-tól egyetemi státussal funkcionáló Stellenbosch University – hasonlóan a pretoriai és durbani intézményekhez – kizárólag fehérek számára volt fenntartva, és az afrikaiak számára legelőször 1916-ban hoztak létre külön felsőoktatási intézményt, a Dél-afrikai Benniszülött Főiskolát, a későbbi Fort Hare Egyetemet.¹¹ Mindezekről az intézményekről kikerülő magasan képzett fiatalok száma marginális maradt, a mai napig az afrikai társadalmak csupán kis részét teszik ki, bár a helyzet régióként változó képet mutat. A későbbiekben látni fogjuk, hogy az igazán jól képzett afrikaiak sok esetben az afrikai kontinenst kénytelenek elhagyni, saját és közösségeik jobb megélhetése miatt (agyelszívás), pedig az afrikai kormányoknak a függetlenség elnyerése óta folyamatosan óriási szüksége van a képzett szürkeállományra. Éppen az 1960-as évektől a kontinensen „végigsöprő” függetlenedési hullámot érdemes e ponton említenünk, hiszen az akkori és azt követő időszak új afrikai adminisztrációi (a közigazgatás bármely szintjét ideértve) nem voltak képesek megfelelően képzett afrikaiakat a megfelelő pozíciókba ültetni, ugyanis nem volt számukra elérhető ez a valójában „nem is létező réteg”. Az egyik igazán komoly kihívást pedig a folyamatosan duzzadó apparátusok jelentették a kormányok számára. A kedvezőtlen gazdasági környezetekben az államapparátusokat az „afrikanizáció” jegyében még jobban felduzzasztották, mely elsősorban etnikai alapokon nyugvó klientúraépítést szolgált.¹²

A kontinens egészére kiterjesztett elvvel minden új vezető egyet tudott érteni: haladéktalanul kellett „afrikanizálni”. Ehhez persze szükség volt az oktatási – különösen a felsőoktatási – rendszer fejlesztésére is, hogy megfelelő képzésben részesülhessenek a leendő közép- és felső vezetők. A folyamat egyebek mellett természetesen képes volt erősíteni a nemzeti öntudat(ok) kialakulását, és általában az afrikai öntudat visszaszerzését, mely a mai fejlesztési programok alapját is szolgáltatja.¹³

A történelmi folyamatok fényében érthető, hogy számos afrikai szerző a gyarmatosító múltnak tulajdonítja a helyi közösségek tudástárának durva és tudatos negligálását, esetenként megkurtítását, a fehér felsőbbrendűség által dominált gondolkodásból levezetett primitív, barbár bennszülött lakosság elnyomását, vagy inkább bizonyos szinteken bizonyos célra történő felhasználását, amely a helyi tudások megőrzését, valamint fejlesztését semmi esetre sem tudta szolgálni. Mindezekből következően ezen afrikai „bennszülött” tudások és tudásrendszerek, vallják Makgoba és szerzőtársai, képezhetik annak a tudományos kutatásnak a célterületét, amely segíthet az afrikai közösségeknek saját fejlődési útjuk megfelelő meghatározásában, a lehetőségek értelmezésében, és általában a helyi kapacitások kifejlesztésében.¹⁴

Másik fontos szempont lehet az afrikai felsőoktatás helyzetének megítélésében – folytatva az afrikanizációs kontextus értelmezését – az egyetem–állam, egyetem–társadalom kapcsolatrendszerének vizsgálata, célirányosan azok történetiségét tekintve. Az első afrikai felsőoktatási/felsőfokú intézmények közvetlenül a gyarmati uralom alól való függetlenedést követően csupán a jól képzett, megfelelő egyetemi végzettséggel rendelkező, másokat oktatni képes személyek körét tudhatták magukénak – ők amúgy az 1950-es és 1960-as években szerezték meg diplomájukat. Ezek a személyek azonban olyannyira „különlegesek” voltak saját társadalmukban, hogy azonnal juthattak akár anyaországukban, akár külföldön igazán jól fizető álláshoz. Mások számára pedig egyértelművé vált, hogy a felsőoktatásba, a felsőfokú végzettség megszerzésébe történő befektetés nagyon is képes megtérülni a magas fizetéseket kínáló mun-

**A kontinens egészére
kiterjesztett elvvel minden
új vezető egyet tudott érteni:
haladéktalanul kellett
„afrikanizálni”.**

kahelyek könnyű megszerzése formájában. Ugrásszerűen megindulhattott a felsőoktatási intézmények alapítása, fejlesztése, illetve az afrikani- záció kiterjesztése ezen intézmények körére is – mindezeknek, ahogyan Tekeste Negash (2008) felsőoktatás-kutató írja, első körben az 1973-as olajválság, majd a trópusi Afrika országaira kényszerített strukturális ki- igazítási programok (Structural Adjustment Programmes, SAPs) paran- csoltak megálljt.¹⁵ A következmény katasztrofálisnak minősíthető abból a szempontból, hogy a lendület megtorpant, az egyetemfejlesztések és általában a kormányok által támogatott felsőoktatás-fejlesztési elképze- lések visszaestek, sőt, szinte eltűntek a kormányok stratégiai tervezésé- ből. Az objektív elemzés miatt azonban azt rögzítenünk szükséges, hogy a Világbank érvelése egy ponton biztosan célba talált: az intézmény- burjánzással jelentkező minőségi kihívásokra irányította a figyelmet. Ez utóbbi téma – teljesen érthető módon – mára a felsőoktatás-fejlesztés és -harmonizáció egy kulcselemévé vált.

OKTATÁS ÉS FEJLŐDÉS

Amikor fejlődésről beszélünk, mindig arra utalunk, hogy egy folyamat, cselekvés eredményeként mindenkinek jobb élete lehessen, jobb körülmények között élhesse életét – bárhol legyen is a világon. A ma túlzottan egyenlőtlen és aszimmetrikus világának egyik jellemzője, hogy a „jobb élet” sokaknak igazából az alapvető szükségletek alapszintű kielégítését jelenti. Peet és Hartwick (2009) szerint e körbe tartozik a megfelelően jó egészségi állapot miatt elvárható elégséges táplálék elérhetősége, a biztonságos és egészséges lakóhely megléte, a mindenki számára meg- fizethető alapvető szolgáltatások garantálása, az egymás személyiségé- nek tiszteletben tartása, melyek mind alapvető szükségletek az ember fennmaradása, életben maradása érdekében.¹⁶ Mindez az ENSZ által is szorgalmazott „humán biztonság” fogalomkörébe és eszmeiségébe tartozik, és az Amartya Sen Nobel-díjas közgazdász által szorgalmazott fejlődési paradigma alapkörét jelöli ki. A humán biztonság paradigmá- ja olyan sebességgel tör utat a nemzetközi közösség gondolkodásában, hogy már külön indexálás is jelzi az egyes országok közötti különbsége- ket a fent említett területeken. A Humán Biztonsági Index (HSI) közel 25 év munkájának eredménye, mely először 2008-ban látott napvilágot, majd 2009-ben és 2010-ben publikálták az első statisztikákat. A HSI az

oktatás és fejlődés összefüggésrendszerében fontos kapaszkodót kínál, különösen azért, hogy több mint harminc – az alábbiakban jelzett csoportosítás szerint – közgazdasági, környezeti és egyéb társadalmi komponenst egybegyúrva jelez egy állapotot az adott országra vonatkozóan, komparatív környezetben:¹⁷

1. Gazdasági Szövet Index, amely a GDP per capita mérésétől a bevételek elosztásának egyenlőségén keresztül a pénzügyi-gazdasági kormányzásig foglalkozik az egyes dimenziókkal;

2. Környezeti Szövet Index, amely a környezet sérülékenységének szintjeit, a környezetvédelmet szorgalmazó politikákat és eszközöket, valamint a környezeti fenntarthatóságot figyeli;

3. Társadalmi Szövet Index, amely az egészségügy, az oktatás, a tájékoztatás alrendszerével foglalkozik, egyúttal ügyel a sokszínűségből származó előnyökre, az afrikai kontinensen (főként) oly jellemző diverzitás védelmére, az egymás közötti béke fenntartásának lehetőségére, valamint az élelmiszer-biztonságra, illetve a kormányzat illegális és korrump tevékenységének szintjére.

Nem vitatható az a kijelentés, amely az afrikai fiatalok (gyerekek) körében elsősorban az általános műveltség megszerzését és valamilyen szakma elsajátítását célzó politikákat kíván, sőt követel meg az adott afrikai kormányzatoktól. A Magyarországon élő, mozambiki származású João António Charomar saját országa kapcsán egy interjúban kiemelte, hogy az általános műveltség megszerzésével, és/vagy éppen egy szakma kitanulásával „a szegény sorsú gyerekek is képesek lesznek a saját lábukra állni, önállósulni, és egyben felelősséget vállalni a családjukért”.¹⁸ E gondolatot folytatva, az oktatás és fejlődés összefüggése fajsúlyos kérdésként kezeli a szegénység felszámolásáért tett erőfeszítéseket. E tekintetben pedig az ENSZ által hajtott Millenniumi Fejlesztési Célok (MDG) célrendszere határozza meg a legfontosabb viszonyítási keretet. A 2000-ben 189 ENSZ-tagállam által elfogadott MDG-k közül első helyen szerepel, hogy 2015-ig a nemzetközi közösségnek közös erővel véget kell vetnie a súlyos szegénységnek és éhínségnek, valamint meg kell valósítania a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatást. Ezen célkitűzésekhez kapcsolódóan a napi egy dollárnál kevesebből élők arányát akarják az aláírók a felére csökkenteni, valamint az éhínségtől szenvedők arányát szintén felére csökkenteni, továbbá annak biztosítását, hogy minden fiú és lány befejezze az általános iskolát. Ez utóbbi vállalásnál különösen a

lányok iskoláztatása bír óriási jelentőséggel, hiszen az afrikai tradicionális kontextusban a lányoknak otthon kell maradniuk, nem járhatnak iskolába annak érdekében, hogy fiútestvérük/fiútestvéreik tanulhassanak, és később munkát találhassanak, mellyel egész családjukat képesek lesznek eltartani, legalább minimális szinten ellátni. A családok többsége – a tradicionális környezet hagyományainak megfelelően – ugyanis jobbnak látja, ha a leánygyermek otthon végeznek munkát, míg a fiúk az esetleges jobb munkavállalás reményében, mint leendő családfenntartók, tanulnak.¹⁹

Az oktatás súlyos gazdasági kérdés minden kormányzat számára. Ha a fenntarthatóságra, a fenntartható fejlődésre gondolunk, az oktatás nélkül elképzelhetetlen, hogy az adott társadalmak megértsék a mindennapokat meghatározó folyamatokat, és képesek legyenek megtervezni saját jövőjüket – akár úgy, hogy olyan gazdasági tevékenységet folytat maga a társadalom (vagy annak csoportjai), amely a fenntartható növekedéshez járul hozzá, akár úgy, hogy növeli a humán biztonság összetevőinek érvényre jutását.²⁰ Az UNESCO felmérései szerint a függetlenség elnyerése óta látható módon nagyot lépett előre Afrika az alapfokú iskolázottsági szintek megemelésében: sokkal többen járnak ma általános iskolába Afrika országaiban, mint az 1960-as és 1970-es években.²¹ A nagy kérdés azonban a minőségi oktatás – és nem csupán az alapfokú iskolarendszerben, hanem az oktatási szektor valamennyi szintjén!

Michael Fleshman egy 2010 januári írásában, az ENSZ által kiadott *Africa Renewal* hasábjain Malawi példáját említve aláhúzza, hogy „a diákok számának drámai növekedésével párhuzamosan azonban túl kevés figyelmet fordítottak a minőség kérdésére”. Óriási lemorzsolódási arány tapasztalható a kelet-afrikai államban, és a jelentések szerint a gyerekek csupán 20%-a képes az általános iskola 8 osztályát befejezni. Nem elég tehát pusztán a létszám növelésére koncentrálni, sok, egymással szorosan összefüggő kérdést is megnyugtatóan szükséges rendezni. Többek között az oktatás minőségéhez elengedhetetlen erőforrásokat kell hosszú távon rögzíteni és biztosítani a politika szintjén, így megfelelő létszámú képzett tanárt, az oktatási programok mellett – illetve azokkal együtt – élni képes élelmezési programokat, elégséges higiénias körülményeket, megfelelő mennyiségű és minőségű taneszközt (lásd a hivatkozott humán biztonság fogalmát és komponenseit ismét).²² Egyértelműen

beigazolódik Afrika-szerte, hogy a tandíj eltörlése előfeltétele az iskolába járó diákok számszerű növekedésének, de az alaposan végiggondolt – a politikusok által hosszú távú stratégiaként rögzített – fenntartó és működtető környezet nélkül csak újabb és újabb problémák forrása tud lenni. Ma ugyanúgy igaz Szentés Tamás akadémikus 1963-as megállapítása: „Nemcsak az iskola kevés Kelet-Afrikában, de kevés a tanár és a tanító is”.²³ Leszögezhetjük, amit Tarrósy jelez: „Afrika országainak és népeinek valódi fejlődése nem képzelhető el a jól működő oktatási rendszerek nélkül. A nemzetközi donorközösségnek és az afrikaiakkal együttműködő, gazdaságilag, technológiailag fejlettebb államoknak is kitüntetett célterületet jelöl ki a szektor.”²⁴

AZ AFRIKAI UNIÓ HEP HARMONIZÁCIÓS STRATÉGIÁJA – KERETEK, MOTIVÁCIÓK

A kontinens egészére vonatkoztatott integráció, béke és jólét jegyében az Afrikai Unió kiemelten kezeli az oktatás fejlesztését, ezzel pedig a humán erőforrás minőségének fejlesztésére, valamint az afrikai kontinensen belüli mobilitásának előmozdítására fókuszálva alkotta meg a felsőoktatási programok harmonizációját szorgalmazó programját (HEP). Különösen az oktatási rendszerek közötti különbségeket – különböző gyarmati örökségekből következően – ismerte, valamint érzékelve az Afrika és a fejlett világ között kimutatható agyelszívás jelenségét, továbbá mindezeknek az integrációs folyamatokra és gazdasági fejlődésre vonatkozatható negatív hatásait kiküszöbölendő az ún. 2. Afrikai Oktatási Évtized (Second Decade of Education for Africa) keretében az Afrikai Unió Bizottsága (AU Commission) egy akciótervet fogadott el, melynek megvalósítási időszaka a 2006 és 2015 közötti évtizedre koncentrál. Ez alatt az időszak alatt az Afrikai Unió hatványozottan elő kívánja mozdítani a felsőoktatási intézményekben tanuló hallgatók, oktatók és kutatók Afrikán belüli mobilitási csereprogramjait. A harmonizáció szerves részét képezi az egész Afrikára kiterjesztett oktatási reformnak, mely az alábbi prioritásokat jelöli ki a tagállamok számára:

- A kutatások és az eredeti (nóvum) afrikai tudások létrehozásának promócióját a felsőoktatási szektorban;
- Valamennyi szegmensre kiterjedő minőségbiztosítást, amely az Arushai Egyezményhez²⁵ hasonló egységes regionális/kontinentális kva-

lifikációs keretrendszereket határoz meg/állít fel az oktatói és hallgatói mobilitás szorgalmazása érdekében;

– Az egyetemeknek a kontinens egészét érintő fejlesztési elképzelések megtervezésében és megvalósításában való hangsúlyos részvételét, különös tekintettel az alsóbb szintű oktatás fejlesztését;

– Mind Afrikán belül, mind Afrika és a világ különböző részei között, de hangsúlyosan az Észak–Dél dialógus és együttműködés égisse alatt létrehozható partnerségek és hálózatok kiépítését;

– A felsőoktatási szektor számára megfelelő források alloká-

...az Afrikából történő agycirkuláció lassulását, megállítását, valamint a regionális „agycirkulációt” segítheti elő.

cíóját és azok elérhetőségének garanciáit.

A harmonizáció indítása/erősítése, egyúttal kiterjesztése háttérben azt találjuk, ami Afrika-szerte az 1980-as évektől zajlik: a világ vezető donorjai, a nemzetközi szervezetek és maguk az afrikai kormányok (tisztelt a kivételnek, mint pl. Tanzánia vagy Botswana) a felsőoktatási szektorra kevésbé koncentráltak, amely által maga a szektor jelentősen negligálódott. Mindeközben az elmúlt két évtizedben folytatódott a magasan képzettek elvándorlása a kontinensről, mellyel párhuzamosan megnőtt az igény a felsőoktatási intézményekben folytatható tanulmányokra és képesítések megszerzésére. A fejlesztéseket finanszírozó központi forrásokat azonban sok országban visszavágták, és a megnőtt hallgatói létszámmal a lépést tartani nem tudó kiszolgált infrastruktúra, oktatási, kutatási környezet és a nem elégséges létszámú oktatói gárda okán a minőség súlyos csorbát szenvedett. Az Afrikai Unió akcióterve és maguk a harmonizációt szolgáló erőfeszítések kiválósági központok létrehozását is előrevetítik, melyek egyfajta regionális centrumokként képesek lehetnek az afrikai térségeken belüli mobilitásokat szorgalmazni, egyúttal megvalósítani, a koordinálásukban részt venni. Ez nem utolsósorban az Afrikából történő agycirkuláció lassulását, megállítását, valamint a regionális „agycirkulációt” segítheti elő. A tudás regionális keretekben történő cirkulációja mára a regionális integrációs szervezetek napirendjén szereplő tétel. Alapvető cél, hogy az államok, a regionális összefogások képesek legyenek saját kereteiken belül tartani a tudást, a fejlődéshez

elengedhetetlen tapasztalatokat, ehhez pedig képesek legyenek lehetőségeket kínálni a szakképzett, magasan képzett munkaerő számára.²⁶ A harmonizációs feladatok között tehát azonnal látható a felsőoktatás és a munkaerőpiac, tehát a (felső)oktatási szektor és a gazdasági szektor közötti szorosabb együttgondolkodás és a kívánt szinergiák kialakításának szükségessége.

Ugyan sok esetben – és szinte folyamatosan – történik hivatkozás Afrika-szerte az európai integrációs folyamatokra, intézményekre, mechanizmusokra, talán még úgy is, mint valami követendő, ha nem is „másolandó” tapasztalategyüttesre, mégis a felsőoktatási harmonizáció kapcsán is vastagon húzza alá valamennyi érintett fél azt a kívánalmat, egyben alapelvet, miszerint a harmonizáció csakis afrikai, Afrika által „hajtott” folyamat lehet: afrikai igényekre reflektáló, azoknak megfelelő, azokra építő, az afrikai tudásokat becsatornázó és hasznosító, az afrikai fejlődést szolgáló folyamat. Ez valójában az afrikai „tulajdon” kérdéskörébe is eső kitétel, amely azt a célt szolgálja, hogy az afrikaiak saját maguk ügyeit maguk kezeljék megfelelően úgy, hogy közben mindvégig érzik és tudják, hogy amin dolgoznak, az az övék.

ÉRINTETT INTÉZMÉNYEK ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

Az 1997 és 2006 közötti 1. Afrikai Oktatási Évtized fő prioritásait követően, az UNESCO hathatós szerepvállalásával és szakértelmének becsatornázásával, meglévő eredmények, döntések, egyezmények sorára építve, magát a fokozatos építkezést szem előtt tartva került sor a 2. Afrikai Oktatási Évtized elvárásainak, fő feladatainak kinyilatkoztatására. Az első stratégiai évtized az alábbi négy prioritással dolgozott:

1. Az alapfokú oktatáshoz való egyenlő hozzáférés kiterjesztése és garantálása;
2. A minőség, a relevancia és a hatékonyság szempontjainak bevezetése és érvényre juttatása az oktatási szektorban;
3. A kiegészítő tanulás lehetőségeinek és módozatainak kialakítása;
4. Kapacitásfejlesztés.

Az első évtized tapasztalatai alapján, illetve az Afrikai Unió tagjainak Afrika globális térben betöltött jelenlegi szerepének megváltoztatása, valamint egy új, kedvezőbb pozicionálás érdekében a második évtized fókuszterületeit a miniszterek az alábbiakban határozták meg:

1. Nemi egyenlőség, nők és kultúra;
2. Az oktatás adminisztrációját és menedzsmentjét támogató információs rendszerek;
3. Tanárképzés, -továbbképzés;
4. Felsőoktatás;
5. Műszaki és szakképzés, és a kifejezetten nehéz körülmények/helyzetek között megvalósítandó oktatás;
6. Tantervfejlesztés, oktatási és tanulási anyagok/segédanyagok;
7. Minőség és minőségbiztosítás.

A programok megvalósításában részt vevő szereplők meghatározásához egyértelműen rögzíteni szükséges a köztük lévő lehetséges együttműködések szintjeit, és így megrajzolni a regionális keretet, az egyes államok nemzeti szintjét, ugyanakkor pedig a tőlük a kontinens egészére vonatkozóan elvárt keretrendszer támogatását nem feleldhetjük el. A fent hivatkozott Arushai Egyezményt a mai napig csupán az Afrikai Unió tagállamainak kevesebb mint fele írta alá és ratifikálta. Hogyan képzelhető el az Afrika egészére tervezett (és hőn áhított) felsőoktatási integráció, programharmonizáció, egy „közös afrikai felsőoktatási és kutatási tér” létrehozása (érezhetően európai mintára) valamennyi tagállam csatlakozása, ezáltal támogatása nélkül? (Talán jelzésként érdemes e ponton megjegyezni azt a kritikus kérdést, amely általában az afrikai kontinensre megálmódott integrációk relevanciáját és megvalósulási realitását firtatja...) A fokozatos integráció és harmonizáció érdekében a tanzániai Dar es-Salaamban 2002. december 2. és 6. között megtartott, az UNESCO afrikai tagállamainak oktatási minisztereit felvonultató konferencia az Arushai Egyezmény felülvizsgálatát elvégezve a következő megálmódításokat tette: folytatni kell az egyezmény folyamatos felülvizsgálatát, finomhangolását annak érdekében, hogy minden afrikai állam aláírója és ratifikálója lehessen. Fontos a NEPAD (New Partnership for Africa's Development – Új Partnerség Afrika Fejlődéséért) kereteinek kiaknázása, különösen a kiválósági központok és az akadémiai mobilitás serkentése miatt. Ahogyan azonban magát a NEPAD-ot – amely igazából egy hosszú távú fejlesztési programja Afrikának – sem lehet sietve megvalósítani, úgy a harmonizációs elképzelések is valóban évtizedeket igényelnek. Ahogyan Ian Taylor fogalmazza meg, a legproblémásabb e területen is maga az afrikai állam, amellyel kapcsolatban a legtöbb demokratikus elvárás szinte teljesíthetetlen,

hiszen a demokratikus jegyek egyszerűen nem nagy adagokban találhatóak meg a kontinensen.²⁷ A különböző szintek ezeket a köröket jelentik:

– A nemzeti szintet, a tanulmányok és diplomák elismertetésével, megfeleltetésével (ekvivalenciakérdésekkel) foglalkozó nemzeti kormányzati szerveket;

– A szubregionális szintet, bizonyos speciális szervezetek körét – pl. ilyen a Malagasy Council for Higher Education (CAMES) vagy a Dél-afrikai Fejlesztési Közösségen (SADC) belül működő technikai kérdéseket taglalo bizottság;

– A regionális szintet, azt a regionális bizottságot, amely az egyezmény megvalósításáért felelős, és amely valamennyi azt ratifikáló tagállam képviselőjét, továbbá a vatikáni Szentszék képviselőjét foglalja magában.

Magának a harmonizációs stratégiának közvetlen megvalósítását az alábbi szervezetek végzik egymásra épülő együttműködési hálózatban:

– A Távoktatás Afrikai Tanácsa (African Council on Distance Education, ACDE);

– Az Oktatás Fejlesztése Afrikában Szövetség (Association for the Development of Education in Africa) felsőoktatással foglalkozó munkacsoportja;

– Az Afrikai Egyetemek Szövetsége (Association of African Universities, AAU);

– Az Arab Egyetemek Szövetsége (Association of Arab Universities, AARU);

– A Malgas Felsőoktatási Tanács (Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur, CAMES);

– A Kelet-afrikai Egyetemi Tanács (Inter-University Council for East Africa, IUCEA);

– Az UNESCO különböző formációi, így az UNESCO-BREDA, az Afrikai Oktatás programjának regionális irodája, illetve az UNESCO Harare Cluster Office, amely a dél-afrikai térség felsőoktatási klaszterirodája.

TERVEZETT INDIKÁTOROK 2015-IG

A harmonizációs stratégia számos mérőszám-indikátorral számol. A még folyamatban lévő teljesítések 2015-ig bezárólag terjedő időszakára vonatkozóan a főbb indikátorok a következők:

1. A politikai dimenzióban:

Az Afrikai Unió tagállamainak legalább 80%-a 2015 decemberéig ratifikálja az Arushai Egyezmény felülvizsgált és bővített változatát és részletes mellékleteit.

2. Az országok és szektorok közötti információk cseréjének területén:

Az Afrikai Unió tagállamainak legalább 80%-a 2015 decemberéig megbízható, valós adatot szolgáltat a harmonizációt elősegítő Információs Eszköz (Information Tool) számára a tagállamokban regisztrált felsőoktatási intézményekről és programjaikról.

Napi szinten minimum 500 látogatója van az Információs Eszköz online felületének.

Az afrikai felsőoktatási intézmények legalább 80%-a részt vesz a felsőoktatási intézmények teljesítményét mérő egységes afrikai rendszerben.

Legalább 10 afrikai felsőoktatási intézmény az elismert globális rangsorokat kezelő rendszerek első 250 helyének valamelyikén szerepel.

3. A kontinens egészére kiterjesztett végzettségeket kölcsönösen elismerő rendszer kifejlesztése és fenntartása területén:

Az Arushai Egyezményt aláíró és ratifikáló országokban a nemzeti akkreditációval és kapacitásfejlesztéssel foglalkozó ügynökségek biztosítják az országok aktív részvételét a felsőoktatási végzettségek keretrendszerében.

A regionális gazdasági közösségeken (REC-ek) keresztül létrejön a felsőoktatási végzettségek kontinentális keretrendszere.

4. Néhány célzott végzettség/képesítés minimumstandardjának megalkotása területén:

Legalább 15 végzettségre vonatkozóan minimumstandardok megállapításra kerülnek a kontinensen.

E minimumstandardokat biztosító legalább 30 intézmény ajánl ki programokat hallgatóik számára szerte a kontinensen.

5. Egységes curriculum- és mobilitásfejlesztési rendszer tekintetében:

A stratégia legalább 30 releváns, a kontinens egészére kiterjesztett együttműködési projektet jegyez a tantervfejlesztés területén és a diák-mobilitásra vonatkozóan.

Általánosságban a harmonizációs programmal kapcsolatban elmondható:

A rendszerben elérhető – különösen a privát szektorból érkező, a témára specializálódott vállalkozások részéről ajánlott – távoktatási, nyitott

egyetemi (open university) – programok további feladatokat jelentenek a harmonizációs elképzeléseknek. A legfontosabb e szegmensben is, hogy garantált és felügyelt legyen az adott vállalkozás által kijánlott program és a megszerezhető végzettséget igazoló oklevél minősége, továbbá összemérhető legyen az állami vagy privát felsőoktatási intézmények által menedzselte programokkal. Akkreditációra és minőségbiztosításra van tehát szükség, melyet a harmonizáció keretében szükséges megoldaniuk az együttműködő partnereknek. A minőség folyamatos kontrollja és fejlesztése ahhoz is elengedhetetlen, hogy az afrikai felsőoktatási intézmények a globális tér versenyképesebb entitásai lehessenek, ezáltal pedig vonzóvá válhassanak nem afrikaiak számára is.

A HOSSZÚ TÁVÚ TERVEZÉS MEGHATÁROZÓ TÉTELE:
FELNŐTTOKTATÁS ÉS ÉLETHOSSZIG TARTÓ TANULÁS – AFRIKAI
PERSPEKTÍVÁK, MÓDSZEREK

Az 1990-es évekre nyilvánvalóvá vált, hogy a felnőttoktatás a fejlesztési stratégiák szerves részét kell, hogy képezze annak érdekében, hogy a későbbiekben hatványozottan humán biztonság szemléletű fejlődés sikereket könyvelhessen Afrika-szerte is. 1990 és 1996 között több nagyszabású világkonferenciára is sor került az ENSZ égisze alatt – ezek mindegyike elfogadta azt a megállapítást, miszerint a társadalmi fejlődés függ attól, hogy az adott társadalom felnőtt tagjai milyen körülmények között élnek, illetve változik annak tükrében, hogy e felnőtt polgárok miként válnak egyre inkább képessé saját életük irányítása tekintetében. A változás megvalósulása érdekében pedig a felnőtteknek új tudásokat, attitűdöket és gyakorlati alkalmazásokat kell elsajátítaniuk. Az 1997-es V. CONFINTEA (Conference on Adult Education) konferencia megerősítette, hogy maga a felnőttoktatás az emberfókuszált fejlődés hatásos erejét adhatja, és a felnőttek képzése az egyik kulcsa a 21. század fenntartható fejlődésének (ami jelenleg sajnos fenntarthatatlan...).

Az afrikai felnőttoktatás a sajátos afrikai kontextusokhoz mérten valószínűleg megvalósulhat. Maga az oktatás a felnőttek otthonaiban, közösségeikben, valamint munkahelyeiken mehet végbe, formális oktatási és tréning szemléletű képzési megközelítésben egyaránt. Az afrikai államnak kiemelt szerepe van abban, hogy promotálja és elősegítse a felnőttek illetően képzését. Az afrikai állam azonban – amely maga is sok esetben

gyengeségekkel küzd – meglehetősen hosszú időre addicionális terheket „kapott” az 1980-as években „divatos” strukturális kiigazítási politikák által. Szerencsére a mai afrikai kormányok nagy többsége egyre hangsúlyosabban kezeli a felnőttoktatást is, és különféle minisztériumi osztályok és egyéb kormányzati szervek bevonásával multiszektorális programokat finanszíroz a mezőgazdasági szektortól az egészségügyi oktatáson át a közösségépítéshez kapcsolódó vagy éppen a vadvilágról szóló képzésekig bezárólag. A felnőttoktatás a különféle civil szervezetek által koordinált programok képében is testet ölt, melyek középpontjában elsősorban a szükséges kompetenciák megszerzése áll. Végül ma már a privát szektorban tevékenykedő olyan egységeket is megemlíthetjük, amelyek cégek formájában biztosítanak (szolgáltatásként) különböző tanulási lehetőséget, oktatási-képzési programot. A magánfőiskolák, -akadémiák és -intézetek burjánzása természetesen a minőség kérdését is felvetik, de bizonytalanság szűkíti a felnőttek számára elérhető programok palettáját – elsősorban az információs technológia, a turizmus és az üzleti tanulmányok területén. Láthatóan az Afrika-szerte elérhető felnőttoktatás számos szinten és formában vált elérhetővé az érdeklődők számára – mára az oktatási szektor és tevékenység egy kitüntetett, egyúttal komplex szegmensét jelöli ki.

Ahhoz, hogy az afrikai országok sikeresen vegyék a felnőttoktatásból fakadó igények megválaszolását, magukat a felnőttoktatási programokat kell úgy felépíteniük, hogy azok a megfelelően mérhető és garantált minőségi környezetben tudást szerző felnőtteket „termelje ki” az adott társadalmak és gazdaságok számára. Ehhez a speciális múlttal, tradíciókkal és sajátos politikai-gazdasági folyamatokkal jellemezhető afrikai elvárásokhoz kell igazítaniuk a képzéseket. Szükség van a jól képzett felnőttoktatókra, akik afrikai felsőoktatási intézményekben szereztek/szerzik meg diplomáikat, és azt a tudást, amellyel képezhetik a felnőtteket. Sajnos a jelenleg többségében az afrikai könyvpiacra elérhető felnőttoktatási tankönyvek tartalma csupán ritkán reflektál a sajátos afrikai fejlődési folyamatokra, gyakorlatokra. Az e könyvekben bemutatott példák, esetek a technológiailag, gazdaságilag fejlettebb Észak/Nyugat országainak gyakorlatából táplálkoznak, így valójában sokszor nem relevánsak az afrikai közösségek számára, mert nem alkalmazható modelleket sugallnak, elemeznek. Ez idáig roppant kevés azoknak a tankönyveknek a száma, amelyek „bennszülött” tapasztalatokat dol-

goznak fel – kivételnek számít például a Dar es-Salaam-i Felnőttoktatási Intézet által készített *Felnőttoktatási kézikönyv* (Adult Education Handbook, 1973). Óriási igény mutatkozik tehát megfelelően releváns és egyúttal megfizethető árban lévő szakkönyvek iránt – olyan munkák iránt, melyek az afrikai társadalmi valóságra, elméleti és kulturális perspektívákra, politikákra és gyakorlatokra képes reflektálni. Mindvégig az „Afrika-központúságot” hirdető, a problémák helyi sajátosságaira elegendő időt és figyelmet szentelő, és az afrikai reneszánsz gondolatiságának jegyében afrikai válaszokat ajánló gondolkodást és viselkedést szükséges műveknek és valamennyi képzési programnak előtérbe helyeznie.

A sajátos afrikai megközelítés/kontextus fő elemeinek tekinthetjük Chilisa–Preece szerint:²⁸

– a tradicionalitás kontextusát, melyben a szóbeliség mint történetiség a főnökökre és az idősekre irányítja a közösség tagjainak figyelmét a tudásoknak generációról generációra történő átadása során, a felnőtté válás folyamatában. Eszközei a kézművesség, a történet/mesemondás, a zene és a közmondások/példabeszédek köre;

– a gyarmatosítás/gyarmati múlt örökségét, amely befolyásolta a mai felnőttoktatási kutatások kérdéseit, megközelítési irányvonalait;

– a szegénységet, a társadalmi és nemi egyenlőtlenségek kérdéskörét;

– a donorok szerepvállalását;

– a demokráciafelfogásokat és a civil társadalom lehetőségeinek körét;

– és általában a globalizációt és a globális hatások körét.

A felnőttoktatás kapcsán felmerülő élethosszig tartó tanulás Afrikában a következő dimenziókkal és értékekkel jellemezhető:

– spiritualitás: a részvételt a metafizikai világ befolyásolja, amely a közösségi érzést erősíti, de spirituális értelemben az ősök és az Isten (istenek) tiszteletét követeli meg;

– kommunalitás: a közösség együttes létéhez kapcsolódó érdekeknek való megfelelés és alárendeltség;

– politikai dimenzió: azok a kötelességek, amelyek a nemzettudatot

**...afrikai válaszokat ajánló
gondolkodást és viselkedést
szükséges ... valamennyi
képzési programnak
előtérbe helyeznie.**

és nemzetfejlődést szolgálják, amelyeknek alá kell rendelnie magát az egyénnek, a közösség és a család iránt érzett felelősségen keresztül.²⁹

E felsorolt afrikai értékek sok afrikai nyelvben egy-egy szóban/fogalomban öltenek testet, így például Kenyában a Harambee, Dél-Afrikában az Ubuntu, Botswanában a Botho fejezi ki az emberi élet, a kölcsönös segítségnyújtás, a nagylelkűség, az együttműködés, az idősek tisztelete, a harmónia és a szentségek megtartása értékegyüttesét. Bármilyen felnőttoktatási – és általában oktatási – program kifejlesztését képzeljük el Afrikában, ezeknek az értékeknek megfelelően kell áthatniuk az egész programot a siker érdekében.

Ezeket a sajátos, kulturális, emocionális szempontokat tudatosan kell alkalmazni azoknak a szakmai politikáknak a kialakításakor, amelyek a nemzetközi felsőoktatási mobilitást, azon belül a magyar egyetemek, főiskolák kínálati versenyképességét determinálják. Az egyelőre hiányzó, egységes toborzási rendszer, a felsőoktatással szervesen összefonódó K+F-támogatás, a tudatos országmarketing nemcsak Afrikából érkező, jól fizető diákok oktatási integrációjához és a magyar hallgatók külföldre vándorlásának visszafogásához, hanem Magyarország globális értelemben vett tudásalapú pozicionálásához is eredményesen járulna hozzá.

JEGYZETEK

- ¹ Lásd például Sibry Tapsoba: *Africa's scramble for regeneration*. 2011. október 27. www.timeshighereducation.co.uk (Letöltés: 2012. szeptember 26.)
- ² Búr Gábor–Tarrósy István: *Az afrikai vándorlás háttéréről és jellemzőiről*. In: Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között. 2. kiadás. Szerk.: Tarrósy István, Glied Viktor, Keserű Dávid, Publikon Kiadó, Pécs, 2012. 106–107. o.
- ³ Berács József–Malota Erzsébet: *Megéri hozzánk jönni tanulni?* *Educatio*, 2011/2., 220–234. o.
- ⁴ Búr Gábor: *Afrika a két világháború között*. In: 20. századi egyetemes történet II. Európán kívüli országok. Szerk.: Németh István, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
- ⁵ Uo. 91. o.
- ⁶ Tarrósy István: *Kelet-Afrika a fejlődés útján. A Kelet-afrikai Közösség és tagállamai közelebről*. Publikon Kiadó, Pécs, 2011.
- ⁷ Uo. 44–45. o.
- ⁸ Uo. 46. o.

- ⁹ Búr: Afrika a két világháború..., i. m. 92. o.
- ¹⁰ Ez azzal a kitételrel igaz, hogy a világ egyik első, de Afrika minden bizonnyal legelső egyeteme a Timbuktuban (Mali) található Sankoré Madrasah (University of Sankoré), amelynek alapjait egészen 988-ig vezetik vissza. A Mali Birodalom egyik legfontosabb kereskedővárosaként elhíresült Timbuktuba a birodalom mérvadó uralkodója, Musza mansza a világ minden tájáról szakembereket hozott. Musza mansza támogatta az iszlám tudósokat, hogy azok tanítani tudják ismereteiket az iskolákban. A Szankoré mecset az európai egyetemekhez hasonló nemzetközi tudományos központtá vált. Dawda Faal–Suha György: *Gambia: afrikai történelem egy folyó völgyében*. Publikon Kiadó, Pécs, 2008, 36. o.
- ¹¹ Búr: Afrika a két világháború..., i. m. 92. o.
- ¹² Balogh András–Rostoványi Zsolt–Búr Gábor–Anderle Ádám: *Nemzet és nacionalizmus. Ázsia, Afrika, Latin-Amerika*. Korona Kiadó, Budapest, 2002, 335. o. és Tarrósy: *Kelet-Afrika...*, i. m. 53. o.
- ¹³ Tarrósy: *Kelet-Afrika...*, i. m. 213. o.
- ¹⁴ M. W. Makgoba–T. Shope–T. Mazwai: *Introduction*. In: *African renaissance. The new struggle*. Ed.: M. W. Makgoba, Mafube Publishing–Tafelberg Publishers, Cape Town, 1999.
- ¹⁵ *Viva Africa 2008*. Proceedings of the 3rd International Conference on African Studies. Pilsen, 25–26 April 2008. Eds.: T. Machalík, K. Mildnerová, J. Zahorík, ADELA Publishing, Plzen, 2008.
- ¹⁶ Richard Peet–Elaine Hartwick: *Theories of development. Contentions, Arguments, Alternatives*. 2nd edition. The Guildford Press, New York–London, 2009.
- ¹⁷ Használva a www.humansecurityindex.org kategóriáit.
- ¹⁸ Szász Ágnes: *Magyarországról Mozambikért. Oktatással a felemelkedésért*. Nyitott Szemmel, IV./21., 2012, 26. o.
- ¹⁹ *Fenntartható Afrika*. Szerk.: Tarrósy István, Publikon Kiadó, Pécs, 2010, 27. o.
- ²⁰ Tarrósy István: *Oktatással a fejlődésért Kelet-Afrikában*. Kitekintő, 2010. március 9., 26. o. http://kitekinto.hu/afrika/2010/03/09/oktatassal_a_fejldesert_kelet-afrikaban&lap=1. (Letöltés: 2012. szeptember 24.)
- ²¹ Uo.
- ²² *Fenntartható Afrika*, i. m.
- ²³ Uo.
- ²⁴ Uo.
- ²⁵ Mérföldkő jelentőségű regionális egyezmény a felsőfokú tanulmányok, diplomák, végzettségek és akadémiai minősítések elismertetése területén. 1981. december 5-én került elfogadásra a tanzániai Arushában.

- ²⁶ Tarrósy: Kelet-Afrika..., i. m. 53. o.
- ²⁷ Idézi: Fenntartható Afrika, i. m. 22. o.; Lásd Ian Taylor: *Nepad. Toward Africa's Development or Another False Start?* Lynne Rienner Publishers, Boulder–London, 2005, 153. o.
- ²⁸ Bagele Chilisa–Julia Preece: *Research Methods for Adult Educators in Africa*. UNESCO Institute for Education, Hamburg, 2005.
- ²⁹ M. B. M. Avoseh: *Learning to be active citizens. Lessons of traditional Africa for lifelong learning*. International Journal of Lifelong Learning, Vol. 20, 2001, 479–486. o. nyomán.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Afrika ma*. Szerk.: Csizmadia Sándor, Tarrósy István, Publikon Kiadó, Pécs, 2009.
- Szentes Tamás: *Kelet-Afrika a függetlenség útján*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1963.

Alessandro Marengo

Tanulmány a *Kik támadják Magyarországot és miért?* című könyvről

Unusual Approach to the Book “*Who Attack Hungary and Why?*”¹

ÖSSZEFOGLALÁS

2010-es választások után Magyarországon átfogó átalakítás kezdődött meg. Az 1989-ben felállított, az MSZMP utód-szervezetét is befogadó politikai be- rendezkedés a választásokon leváltásra került, továbbá két rendszerváltó párt (MDF, SZDSZ) kibukott a magyar politikai életből. 8 év elhibázott gazdaság- és nemzetpolitikája után, az Orbán Viktor által vezetett polgári kormány teljes gazdasági, pénzügyi, morális és politikai válságban vette át az ország irányítását.

Teljes körű átalakításra volt szükség, és mivel a korábbi rendszer elemei „elrohadtak”, az átalakítások olyan csoportok hatalmát és befolyását szüntették meg, akiket felelősség terhelt a válság kialakulásáért, illetve igénytelenül szemet hunytak felette. Voltak olyan csoportok is, és ez még az előbbieknél is rosszabb, akik profitáltak Magyarország nyomorából. A polgári kormány saját hite, filozófiája és a magyar történelmi tapasztalatok alapján elkezdte rendbe tenni az országot. Emiatt a rendszerváltás időszakában sem

ALESSANDRO MARENGO a Kodolányi János Főiskola nemzetközi tanulmányok szakának II. évfolyamos hallgatója (alex.marengo.it@gmail.com).

látott nemzetközi „össztűz” alá került az ország, sok eddig „partnerként” gondolt nemzet fordult el tőlünk, és tették mindezt úgy, hogy meg sem vizsgálták az objektív körülményeket. A könyv a 2012. május végéig bekövetkezett eseményeket vizsgálja meg, három különböző szakértő meglátása szerint. A könyv három része teljesen különböző egymástól, mivel a szerzők szakmai (de nem értékrendi) értelemben különböző területekről jöttek, és ez pozitívan hatott a könyvre, mivel három teljesen eredeti és szakmailag megalapozott elemzést ismerhetünk meg e könyv jóvoltából.

SUMMARY

After the victory of the right-wing coalition in 2010, an overall transformation started in Hungary. After eight years of socialist mismanagement, the country, already in a state of recession and political turmoil, was to face the 2008 financial crisis. Hungarians, who happily welcomed the change of regime back in 1989 and then accession to the European Union in 2004, had become deeply disillusioned with both the Neo-Liberal economic solutions and the consequences of membership in the European Union. They have given a clear signal to PM Orbán of their inability to bear the costs of the profits realized by multinational corporations and of any more austerity measures. The government understood the message, and taxed big businesses, lowered taxes for small and medium-sized companies, and shifted from the failed consensual model to a more efficient majority model. All these earned numerous enemies to the government, and so this book gives several answers to the question: “Who attack Hungary and why?”

TÓTH GY. LÁSZLÓ POLITOLÓGUS, 1998 ÉS 2002 KÖZÖTT A MINISZTERELNÖKI KABINET KULTURÁLIS TITKÁRSÁGÁNAK VEZETŐJE:
KIK TÁMADJÁK MAGYARORSZÁGOT ÉS MIÉRT?

A szerző a jelenlegi állapotok bemutatásával kezdi meg első főfejezetét („Kitekin-tő”). Az Egyesült Államok már elvesztette az 1990-es évek elejére elért egyeduralmát, amikor is a Szovjetunió szétesésével egyedül maradt globális szuperhatalomként. Akkoriban Francis Fukuyama műve alapján ezt a „történelem végének” értékelték, a nyugati liberális demokrácia teljes győzelmeként. Minden más politikai, gazdasági, kulturális modell elsorvadt vagy alulmaradt a versenyben (elsődleges példák erre a kommunista-szocialista struktúrák). A 2008-ban bekövetkezett gazdasági válság sok országban, mint az várható volt, társadalmi, morális, politikai válságot is okozott, ahogy a szerző helyesen megállapította. A magas államadósság és a külkereskedelmi hiány miatt az Egyesült Államok háttérbe szorulása egyre nyilvánvalóbb. A korábbi szuperhatalom, Oroszország feltámadása, Kína és India globális szereplővé válása, továbbá a regionális hatalmi státusra törekvő Törökország, Brazília és Pakisztán példáját is felsorolja a szerző. Emellett a Sanghaji Együttműködési Szervezetre is kitér, mint az „USA-mentes” új gazdasági összefogás példája. Ezzel kapcsolatban tárgyalja az USA-dollár világméretű visszaszorulását is. Helyes a szerző megállapítása, amelyet Francis Fukuyama elmélete alapján fejt ki, amely szerint a 2008-as válság, továbbá az euró válságának igazi oka az elmúlt 30 év szabadjára engedett pénzügyi (vad) kapitalizmusa. Zárásként ismerteti a Nyugat (Észak-Amerika, Nyugat-Európa) sikerességének múltbeli okait: a keresztény

értékrend, a protestantizmus, az országok intézményrendszere.

A *Törésvonalak az Európai Unión belül* című fejezetben kitér a multikulturalizmus válságára, amely az Unióban érzékelhető a legjobban. Kifejti, hogy az európai integráció nem történhet a nemzetállami létezés rovására, a nemzetállamok nem szűnhetnek meg, illetve nem adhatják fel teljes szuverenitásukat. Részletezi Európa demográfiai válságát és az egyre nagyobb számú bevándorlás által okozott problémákat: Carl Schmitt, a politikai filozófia egyik német klasszikusa szerint egy politikai közösség alapfeltétele a homogenitás. Egy demokrácia eszerint csak homogén társadalomban jöhet létre, amelyben megvalósul a vezetők és vezetettek egysége. A többségi társadalom mindig a homogenitásra törekszik. Éppen ezért a multikulturalizmus csak a többséggel szemben, antidemokratikus módon érvényesülhet. Az alternatív (underground) kultúra lehet vonzó néhány értelmiségi csoport számára, de össztársadalmi szinten lehetetlen multikulturális társadalmat szervezni, hiszen a többség elutasítja azt (24. o.). Kiemeli, hogy a multikulturalizmus idővel nemzetbiztonsági kockázatot is jelenthet, mert a történelemben, a különböző kultúrák, etnikumok együttélése hosszabb távon nem fenntartható. A többségi társadalomra tehát mindig is szükség volt, viszont a liberálisok nehezen látják be, hogy a modern nemzetállamok működőképességét mindenütt a többségi társadalom megléte biztosítja. Mivel ezt egyre több nyugati országban felismerték, kötelezik a bevándorlókat az asszimilációra. Az európai identitászavarok részletezése után, a témához kapcsolja az európai baloldali és liberálisok általános értékviszálgát is, amely abban is érzékel-

hető, hogy nem tartják megőrizendőnek az európai nemzetállamokat és a tradicionális értékrendet: „a baloldali kultúrateremtő képessége régen megszűnt”. A liberális, baloldali, internacionalista (globalista a szerző szavai szerint) erők támadásai már kiterjednek a hagyományos európai, keresztény értékrendekre is, eddig csak a gazdasági téren voltak érzékelhetőek átalakítási kísérleteik. A szerző értékelése alapján, a baloldali és liberális értelmiségiek egy része több mint kétszáz éve küzd a hagyományos európai struktúrák szétverése érdekében. A baloldali és a liberálisok elvetnek minden nemzeti kulturális jellemzőt, mert szerintük minden kultúra értékes, így egyiknek sem lehet kitüntetett helyzete. Akkor is ezt a felfogást követik, ha ez ellentétes a többségi társadalom normáival. A szerző erre kiváló francia és svájci példákat mutat be, tehát nem érheti az a vád, hogy csak magyar esetekkel foglalkozik.

Végezetül pedig bemutatja a válság hatását a demokráciák működésében. Kifejti, hogy miként roncsolták széjjel a demokráciába vetett bizalmat több európai országban, ahol az országok vezetői inkább a pénzügyi-gazdasági érdekcsoportok mellé álltak, mint országaikat védték volna. Jellemző példa volt erre az olasz és a görög helyzet, ahol nem választott, szakértői kormányok alakultak, hogy végrehajtsák a megszorításokat. Továbbá kitér a „kettős sebességű” Európára is, ahol a német „motor” versenyelőnybe került a többi, döntően dél-európai országgal szemben.

A *Magyarország és az Európai Unió* című fejezetben a szerző feleleveníti a történelmi előzményeket, illetve a visszaéléseket, amelyek a mi kárunkra történtek (kezdve a szocializmus időszakáig visszanyúló

kapcsolatokra). Olvashatunk az Európai Gazdasági Közösség, majd későbbi Európai Unió korántsem „partner” magatartásáról. Itt kerül bizonyításra, hogy az Európai Bizottság elmulasztotta meghozni a szükséges intézkedéseket 2002 és 2010 között, amikor a magyar költségvetés hiánya horribilis szintre emelkedett (ugyancsak itt jelzi, hogy a görög válság valószínűségéről is tudtak, mégsem tettek ellene semmit, tehát többszörös mulasztás terheli az Unió intézményeit). A szerző kiváló összhangban felsorolja, hogy érdekes módon a második Orbán-kormány hivatalba lépése után az Unió adminisztratív és médiatámadásai rögtön megindultak, mintha a polgári kormány lenne a felelős az elmúlt időszak hibáiért.

Az *Előzmények* című főfejezetben részletesen kifejti a magyar baloldal és polgári radikális/liberális politikai csoportok történelmi hátterét, visszanyúlva egészen a 19. század végéig. Vázolja a baloldali csoportok sokszor nemzetellenes cselekedeteit (idesorolandó a kommunista mozgalom is), illetve több hasonló vonásra hívja fel a figyelmet a múlt és a jelen között. Az olvasónak feltétlenül ismernie kell a történelmi előzményeket, különben nem feltétlenül fogja megérteni a magyar baloldal ideológiai motivációit. Mivel az általános történelemoktatás során nem szentelnek időt ennek kifejtésére, itt megfelelően pótolta a hiányosságokat a szerző. Kiterjed a Károlyi Mihály vezette intellektuális körökre, a kommunista/szocialista mozgalmakra, zárul pedig a késői MSZMP, majd az MSZP és SZDSZ ideológiai hátterével. Végezetül részletezi a mai ideológiai szakadékat a bal- és jobboldal között. Véleménye szerint a Nemzeti Együttműködés Rendszere nem alkalmazható a baloldalra, mivel ők

nem tudnak szabadulni káros ideológiai meggyőződéseiktől. Hiszen pont azok a baloldali-liberális értelmiségi körök osztorozzák a második Orbán-kormány „antidemokratikus” intézkedéseit, melyek mélyen hallgattak akkor, amikor 2006. október 23-án a békés tüntetők erőszakos rendőri oszlatása bekövetkezett, illetve amikor az országot adósságválságba sodorták a baloldali kormányok. Nagyon helyesen kitér arra is, hogy az 1990-ben a hatalomba bekerült SZDSZ biztosította azt, hogy elmaradt a kommunisták elszámoltatása, és utódpartjuk bekerült a magyar politikai életbe. Ugyancsak fontos részekre világít rá a szerző, amikor párhuzamosságot lát az 1919 utáni baloldali emigráció és a mai magyar baloldal viselkedése között: amikor a magyar nép elutasítja őket, ezt felfogni képtelenek, ez részben „messianisztikus” küldetésudatukból táplálkozik. Tehát szerintük az igazság, a fejlődés csak az ő oldalukon van (analógia a kommunizmussal), és terveiket akár erőszakkal és az „értetlen és maradi” nép akarata ellenére is végre kell hajtani. Ha kudarcot vallanak, akkor (és a múltban is) külföldi támogatókat keresnek ügyük érdekében (erre utalt Göncz Kinga kijelentése: az Európai Unió a 2/3-os többség valódi ellensúlya). A baloldali körök elszigeteltségét mi sem jellemzi jobban, mint az a tüntetés, amit 2012. január 11-én szerveztek, és amire alig néhány tízezren mentek el, ellenben a kormányt támogató Békemenetben, 2012. január 21-én megközelítőleg négyszázezer támogató vett részt.

Végső főfejezetében, a *Történelmi útke-resztesztés*ben, a szerző részletezi az esetleges megtorló intézkedéseket Magyarországon ellen, hiszen súlyosan megsértettük az amerikai, néhány európai, és természe-

tesen a baloldali és liberális gazdasági körök érdekeltségéit. Kitér a Bajnai Gordon vezette Haza és Haladás Alapítvány háttérére, továbbá a 2011. decemberi–2012. januári eseményekre is, amikor a kormányt teljes támadás alá vették a baloldali és liberális körök, illetve ezzel összhangban a nemzetközi pénzpiacok (a forint árfolyamának zuhanása is ebben az időszakban történt). A korábbi amerikai külügyminiszter, Hillary Clinton is erre az időszakra időzítette durva kritikáját.

Egy másik problémaforrás az Európai Unió és Magyarország kapcsolata, amelyben a szerző figyelemre méltó párhuzamot von a Jörg Haider elleni (1999/2000-es) politikai támadás és az Orbán Viktort ért támadások módszereinek hasonlósága között. Feltérképezi az Európai Unió és a magyar kormány vitáit, ebben a kérdéskörben fejti ki a multinacionális vállalatok különadói miatt kialakult konfliktusokat (pl. a francia kormány támadásait a francia cégek profitsökkenése miatt) és a Magyar Nemzeti Bank körüli vitákat.

Külpolitikai következtetése realista, hiszen az Egyesült Államok érdekeinek maximális kiszolgálása, az „atlantista” irányultság már nem szolgálja az ország érdekeit. Kiválóan fogalmazza meg egyúttal a neolibertális gazdaságfilozófia kritikáját is: a multinacionális (döntően amerikai) vállalatok a transznacionális profitszerzés szociális költségeit kizárólag a nemzetállamokkal fizettetik meg, és ebben az esetben a nemzetállamok eszköztelenné és kiszolgáltatottá válnak. A jövő záloga mégis e vállalatokkal való együttműködés lehet, ezért szükséges stratégiai megállapodásokat kötni velük, amennyiben tiszteletet mutatnak hazánk iránt, és kölcsönösen nyerünk a befektetéseken. További megoldási javaslatokat is felkínál a szerző: ha-

zánknek a kitörés érdekében folytatnia kell a megkezdett utat, és bármennyire is akadályokat görgöztetnek elénk, szükséges mélyebb kapcsolatrendszert kialakítani az európai versenyképesebb, fejlett régiókkal (elsősorban Németországgal), és az orosz, török, kínai, indiai kapcsolatokat erősíteni kell, a nemzeti érdekek feladása nélkül. Kizárólag a nemzeti érdekek következetes képviselete lehet egy sikeres külpolitika, gazdaságpolitika záloga. A belpolitikai vádakra is választ kell adni, hiszen elfogadhatatlanok azok a kijelentések, hogy hazánk letért volna a demokratikus útról, hiszen a változások eredménye egy többségi alapon szerveződő, polgári ihletésű demokrácia lett.

LENTNER CSABA EGYETEMI TANÁR, NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM: AZ ÚJJÁSZERVEZETT GAZDASÁGPOLITIKÁK KORA

Már a tanulmány címéből is sejteni lehet, hogy korszakváltáshoz érkeztünk. Hazánk 2010-ben megkezdte új szabadságharcát, természetesen az ellenfelek és a problémák teljesen mások, mint a múltban, de a célok változatlanok: függetlenségünk, szabadságunk megőrzése. Jelenleg a hiteltelzők szorításából, a ránk hagyott adósságoktól akarunk szabadulni. Miért is támadnak minket? A szerző pontos választ ad: „azért, hogy ne tudjunk az önállóság útján elindulni, így továbbra is függünk hódítóinktól, akiknek az érdekzónáiban élünk” (100. o.).

A szerző a közgazdász szemével kalauzolja az olvasót anélkül, hogy bonyolult közgazdasági modellekbe bonyolódna, és végig közérthetően fogalmazva átláthatóvá teszi a gazdasági háttérét az eseményeknek, hiszen a háttér megértése nélkül nem kaphatunk teljes képet az

elmúlt évek történéseiről. Gazdaságtörténeti bevezetéssel kezdi gondolatmenetét. Röviden összegezve: a magyar nemzet már 1526 óta küzd a fennmaradásért, a túlélésért, Orbán Viktor szabadságharcosokról mondott beszéde is ezt tükrözte. Hazánk jelenlegi helyzetét, magatartását is a túlélés vezérli.

A *Tervgazdasági rendszer romjain* című fejezetében a szerző feleleveníti az elmúlt 25 év gazdasági folyamatait, változásait, reményeit és nagy csalódásait. Kifejti, hogy a gazdasági behatolást megelőzte a kulturális „gyarmatosítás”. A lakosság ugyanis úgy gondolta, hogy a szocializmus végével egyből beköszönt a „fogyasztói paradicsom”. Feleleveníti az 1990-ben érzékelt reményeket, pedig a szakértők már akkor látták, hogy idővel gazdasági gyarmat leszünk. A privatizáció nagy rablása (a lakosság 99%-a kimaradt annak hasznaiból, csak a költségeit viselhették), és a nemzetet ért kár eredménye, hogy sokkal rosszabb állapotban vagyunk ma, mint 1989-ben: most már nem maradt semmilyen nyereséges állami vállalat vagy értékes tulajdon. A rendszerváltó, reményekkel teli generáció mára kiégett, reménytelen, hiszen többségük most munkanélküli vagy rokkant, vagy külföldre távozott, vagy (sajnos ez is gyakori) elhalálozott. Azok, akik az 1990-es években jelentős anyagi előnyökhöz jutottak, most a kíméletlen nemzetközi verseny miatt emésztyödnek fel. Jogos a szerző kérdése: mi történt velünk?

A *Téves felzárkóztatási kísérlet* című fejezetben átfogó áttekintést nyújt arra a gazdasági időszakra, ami az 1980-as évek végén kezdődött el, és a 2008-ban kezdődött válsággal zárult. A szocializmus végén megkezdődött az intézményi reform a piacgazdaságra történő átállásra. Biztosították a

külföldi befektetéseket, viszont a külföldi beruházók a privatizáció során nem üzemekeket, hanem piacot vásároltak fel. Sok, a tervgazdaság működésképtelenségéből adódó problémától megszabadultunk, viszont újabbak jöttek a neoliberais piacgazdaság bevezetésével. Ennek következtében tétlenül végig kellett néznünk, hogy fejlett és működőképes könnyűiparunk, élelmiszeriparunk, gépiparunk (Rába, Ikarus, Ganz stb.) teljesen leépült, illetve megszűnt, vagy privatizálták csekély összegért. Végül is a külföldi működő tőkére alapozott, piacvezérelt gazdasági fejlesztés iránya győzött, igaz, más lehetőségünk nem nagyon volt: „azokra a nemzetközi, multinacionális vállalatokra raktuk át a nemzetgazdaságunk alapját, amelyek monopol pozícióik révén képesek az input erőforrásaikat a számukra legoptimálisabb módon megszervezni, biztosítani. Vagyis ott termelnek, ahol a legolcsóbb a munkaerő, legalacsonyabbak az adók, sőt a legmagasabbak az állami támogatások. Ott építik ki a logisztikai bázisaikat, ahol állami beruházásokból a legjobb közlekedési folyosók épültek, ahol legközelebb van a felvevő piac, és a leghatékonyabban képesek a kormányokat befolyásolni” (107. o.). Helyesen fogalmazza meg a mára elterjedt kritikát, amely szerint a multinacionális vállalatok nem veszik ki a részüket az adózásból, ingyen akarják használni az állami infrastruktúrát (támogatások, egészségügy, oktatás, képzett munkaerő, közlekedési rendszerek), viszont a felmerült társadalmi költségeket már az államra hárítják: „ez a külföldi működő tőkére építő modell, mivel költségvetési hiányt termel folyamatosan, örök befektetési terepet ad a nemzetközi pénzintézeteknek” (109. o.). Hazánk is így járt, hiszen fejlett technológiát alig

honosítottak meg nálunk, alapvetően özszereszerelő üzemnek használnak bennünket. Sajnos, ez a modell mára még a rendszerváltás időszakához képest is mélyebb recesszióba taszította az országot, mivel mára alig maradt értékesíthető állami vagyon, és a gazdaság teljesen kiégett az adósságteher alatt.

A következő fejezet, *Az aranykor: 1998–2002 az első polgári kormány gazdasági megoldásait és eredményeit mutatja be.* A fejezet részletes figyelmet szentel a Széchenyi Tervnek, amely akkoriban jelentős fejlődést eredményezett. A polgári kormány elismerte a multinacionális cégek jogosultságát és megszerzett pozícióit, viszont a kis- és közepes vállalkozások megerősítésére kiemelt figyelmet fordított. A szerző nyomatékosan felhívja a figyelmet, hogy a korábbi kormányok jelentős államadósságot hagytak a polgári kormányra, így ezzel is csökkentették mozgásterüket. Ezenfelül a kötelezően átvett magán-nyugdíjpénztári rendszer jelentősen megterhelte a költségvetést. Ennek ellenére a polgári kormány egy jelentős gazdaságfejlesztést hajtott végre, csökkentette az államadósságot, erősítette a kvv-szektor. Hazánk ebben az időszakban 5%-os gazdasági fejlődést tudott elérni, amely döntően belső fogyasztásból és nem kizárólag exportból származott, hiszen az 1998-ban kezdődött ázsiai pénzügyi válság jelentősen csökkentette az exportlehetőségeinket. A lakosság, az 1990-es évek szinte állandó válságaihoz képest, többszöri minimálbér-emelésben részesült, és kedvező családi adópolitikát vezettek be. A szerző elsőrendű fontosságúnak tartja, hogy a fejlődés nem külföldi hitelekből, hanem önerőből következett be, amely az ország fejlődését ténylegesen előrelendítette, szemben a 2002 és 2010

közötti időszakhoz képest, amikor a fejlesztések, életszínvonal-emelések hitelből történtek, tehát nem volt mögötte reális gazdasági háttér. 2002-re hazánk a többi közép-európai országhoz képest gazdasági fölényben volt, mintaoszország lettünk, és ez a tény a külpolitikában is érezte pozitív hatását (nagyobb tiszteletet mutattak felénk).

A *Pusztulás évei: 2002–2010* című fejezetben a szerző részletesen és áttekinthetően felsorolja a szocialista kormányok kudarcait, amelyek végül elvezettek hazánk 2008-ra kiteljesedett gazdasági, politikai, szociális katasztrófájához. Részletezésre kerül a központi költségvetés, az önkormányzatok és a lakosság eladósítása. Kiemeli a polgári kormány és a szocialista kormányok gazdaságpolitikája közötti lényeges különbséget: amíg a polgári oldal a hazai gazdasági szereplőkre alapozva fejleszti a gazdaságot (szigorú és következetes költségvetési politikával), addig a szocialisták a „külső fundamentum” által vezérelt megoldást vezették be, vagyis a nemzetközi vállalatok erőteljes támogatásával képzelték el a gazdaság fejlesztését. A multinacionális szektor mentesült a közteherviselés alól, továbbá hatalmas állami támogatásokban részesültek (ennek forrása a lakosságra terhelt adók és a külföldi hitelfelvétel volt). A kedvezmények egy szűk multinacionális vállalati körnek kedveztek, a kis- és középvállalkozások szinte elsovadtak. Közben a gazdaság csak papíron, statisztikákban fejlődött, többnyire hitelből (államadósságunk a 2002-es 53%-ról, 2010-re 83%-ra nőtt). A szerző kifejti a lakosság devizában történő szándékos eladósítását, amely csak a válság kirobbanásakor fejtette ki pusztító hatásait.

Ahhoz, hogy a 2007/2008-ban kezdődött válság összefüggéseit és hazánkra

gyakorolt hatását teljesen megértjük, a szerző külön fejezetet szentel ennek (*A modell összeomlása*). Bemutatja a neoliberais gazdasági rendszer működését, a válság előzményeit, döntően az amerikai gazdasági előzményekkel foglalkozik, hiszen ott volt a probléma forrása. Közérthetően, viszont minden részletre kitér, hogy átfogó, tudományos jellegű képet kaphassunk a válságról. Megállapítható, hogy az összeomlás fő oka a neoliberális gazdasági filozófiából levezetett szabályozatlanság, tehát megbukott a piaci önszabályozásba vetett hit. Figyelemre méltó párhuzamosságot vázol fel az amerikai és magyar felelőtlen hitelezési gyakorlat között. Kitér egyúttal a főbb hitelminősítők tulajdonosi hátterére és igénytelen vagy részrehajló besorolási gyakorlatára, hiszen ez súlyosan érintett minket is. Zárásként kijelenthető, hogy az a neoliberális modell omlott össze, amihez hazánk a rendszerváltáskor csatlakozott, a szerző szavaival: „a mintamoddellel együtt mi is elbuktunk” (125. o.).

A *Polgári kormány a láthatáron* fejezetben folytatja gondolatmenetét a neoliberális rendszer kudarcáról. Mivel nem követhetjük a bukott neoliberális modellt, minden gazdasági megoldásnak a magyar szükségleteket kell követnie, nem számunkra káros, idegen ideológiákat. Bemutatja az „unortodox” modell elméleti kezdeteit. Érdekes párhuzamot von a jelenlegi helyzet és az 1990-es évek elején bekövetkezett eseményekkel. A nyugati világ ragaszkodik egy nem működő modellhez, és megköveteli tőlünk is, hogy ezt kövessük, akár saját magunk feláldozása árán is. 1989 után is teljes piacnyitást követeltek, tőkeerős és versenyképes vállalataikkal letarolták az éppen éledező magyar gazdaságot, egyoldalú, számunk-

ra többnyire káros függésbe kényszerítve minket, hiszen egy számunkra idegen modellt kellett követnünk. A neoliberális modell ugyan növelte a gazdasági integrációnkat, de azzal párhuzamosan csökkentek a társadalmi felzárkózásunk esélyei is. Felvevőpiac lettünk, amelyet a profit kinyerése után hagytak összeomlani.

Mivel a szerző sok gazdasági modelltől idézett, ezért *A gazdaságpolitikai eszmék tündöklése és hanyatlása* című fejezetben az elmúlt 200 év főbb (kapitalista) gazdasági irányzatait sorolja fel, így az olvasónak nem kell utánaolvasnia, hogy értelmezze a jelenleg is ható erők gazdasági, gazdaságtörténeti hátterét. A szerző írásának jelentős részét, természetesen, a jelenlegi helyzet leírására és a lehetséges kiutakra összpontosítja. A fejezet végén kezdi meg az „unortodox” gazdasági megoldások filozófia bemutatását is.

Gazdasági eszme-futtatásának legfontosabb fejezete, találóaan a *Szabadságharc* címet viseli, hiszen itt kerül kifejtésre az „unortodox” gazdasági elmélet. Itt kerül bemutatásra a gazdasági „szabadságharc” elmélete és gyakorlati összefüggései. Az „unortodox” elmélet lényege az, hogy a gazdaságban az állam aktív szerepet fejt ki, továbbá kiterjeszti a közteherviselést a multinacionális szektorra is (különadók). Ahogy az első polgári kormány idején, központi stratégia a kis- és középvállalkozások erősítése, és olyan gazdasági-jogi megoldások kidolgozása, ahol az értéktelmentő munkán és nem a fogyasztáson van a hangsúly. Az állami szabályozó szerepet erősíteni kell, mert a válság következtében a multinacionális szektornak sokkal nagyobb az érdekérvényesítő képessége, és képesek rábírní a nyugati országokat arra, hogy ellehetetlenítsék a magyar „unortodox” megoldásokat. Ezt szükség-

ből is teszik, hiszen a magyar bankadó precedensértékű volt, és több ország is bevezette. Az „unortodox” gazdaságfilozófia egyúttal felelős költségvetési politikát is megkövetel, ezt tükrözi az Alaptörvény Közpénzek című fejezete. A szerző a legnagyobb előretörést abban is látja, hogy a Magyar Nemzeti Bank alapszabályozása is bekerült az Alaptörvénybe, így a korábbi állapotok elméletileg elkerülhetőek. Az „unortodox” gazdaságfilozófia is olyan jegybankkal számol, amely mindenekelőtt a nemzeti érdekek képviselője. Ugyancsak helyes az a megállapítása, hogy a Magyar Nemzeti Bank a jövőben aktív szerepet fog vállalni a gazdaság fejlesztésében, támogatásában. Megjegyzendő, hogy ez szükséges. Most, 2013 tavaszán láthatjuk is, hogy a jegybanki folyamatok a közgazdász-szerző egy éve leírt koncepciója mentén történnek.

Jelentős részt szán Lentner Csaba az „unortodox” adópolitika bemutatására, hiszen ez szerves része a mindenkori gazdaságpolitikának. Gondolunk itt a 10%-os társaságiadókulcs és a 16%-os egykulcsos személyi jövedelemadó, illetve a kiterjedt családi adókedvezmény rendszerére. Kitér egyúttal a kormány azon (szabályosan) életmentő intézkedéseire is, amely a devizában eladósodott háztartások, családok megvédésére történtek, így a lakosság jelentékeny részét sikerült megmenteni a biztos utcára kerüléstől (a szocialista kormányok alatt a bankoknak ez nem jelentett problémát). Állításait hiteles adatokkal és statisztikákkal támasztja alá, forrásai az IMF és az OECD, tehát nem lehet elfogultsággal vagy manipulálással vádolni. Zárásként az európai térség fokozatos hanyatlását mutatja be, illetve a térség recessziójának mélyülésével számol. Jelen tanulmány megírásakor,

2013-ban elmondható, hogy a szerzőnek ismét igaza lett.

Az utolsó fejezetekben összegzi a Magyarországot ért nyílt és burkolt politikai és gazdasági támadásokat. Kiterjed a Brüsszelből érkező, általában politikai jellegű támadásokra, és a multinacionális cégek oldaláról érkező gazdasági jellegű támadásokra. A szerző még kitér a multinacionális vállalatok érdekérvényesítő (lobbi) tevékenységére is Brüsszelben, amelynek természetesen mi láttuk kárát. Tárgyalja a forint árfolyamának (sokszor kizárólag politikai indíttatású) heves ingadozását, és egyes országok közvetlen politikai beavatkozását saját cégeik gazdasági pozíciójának védelme érdekében (pl. étkezésijegy-üzletágban, energiaszektorban, ivóvíz- és más közszolgáltatásban). Részletesen bemutatja a hitelminősítők alaptalan besorolásait, támadásait, amelyek következtében adósságszolgálatunk díjai az egekbe szöktek. Kifejtésre kerül az IMF készenléti hitele körüli botrány, és feltárásra kerül a készenléti hitel megtagadásának politikai háttere is. A helyzet érdekes oldala, hogy Magyarország sokkal jobban teljesít, mint más uniós tagállamok, sőt eurótagállamok, mégsem hajlandóak elismerni elért eredményeit. Hiszen ekkor beismernék azt is, hogy az „unortodox” eljárásoknak és megoldásoknak mégis van létjogosultságuk, és gazdaságilag fenntarthatóak. Összehasonlításra kerül a Gyurcsány-kormány IMF-hitele azzal az állapottal, amikor 2012 januárjában a mesterséges államcsődöt is kikényszerítették volna a nemzetközi szereplők, csak azért, hogy Orbán Viktor kormányát „megbuktassák”. Hiszen az IMF készségesen adott hitelt az országot csődbe juttató szocialista vezetésnek 2008-ban, viszont megtagadta az egyre jobb eredménye-

ket produkáló polgári kormánytól egy készenléti hitel megadását, amelyet fel sem vettünk volna, csak a piacok megnyugtató végett kellett, és adósságszolgálatunk kamatlábai ezzel is csökkentek volna. Kijelenthető, hogy nem akarnak a polgári kormány számára gazdasági növekedésnek teret hagyni, teljes mértékben politikai okok miatt: „konklúzióként mondhatjuk, hogy a Gyurcsány-kormány teljesítette a nemzetközi befektetők elvárásait, így pénzügyi segílyt kapott. Biztosította az IMF és a Világbank által elvárt neoliberais gazdaságpolitika folytatását” (179. o.).

Végül visszakanyarodva az Európai Unió és Magyarország közötti „belháborúra”, részletes elemzésre kerülnek a 2011. év végi események, amelyek végül meghatározták a 2012-es év első 6-7 hónapját. A szerző előrelátását mi sem bizonyítja jobban, hogy már 2012 áprilisában feltételezte (tehát a könyv rá eső részének befejezésekor), hogy ha az amerikai pénzügyi körök tovább gyengítik a francia-német párosra épülő európai gazdaságot, akkor az európai „magnak” kevesebb ereje lesz minket zaklatni, és így befejeződik az ellentámadások jelentős része hazánk ellen. A júniusi eurómélypont után a kohéziós pénzeket mégsem állították le a jövőre nézve, és a hazánk elleni európai eljárásokat is csökkentették, viszont biztosra vehetjük: nem bocsátottak meg nekünk.

Meghatározó a szerző kijelentése, hogy a működésképtelen, csődbe jutott politikai, gazdasági modelleket követni nem lehet, hacsak nem a nemzet feláldozása árán. Az alárendelt országok soha nem tudtak a világgazdaság vagy a külügyekben meghatározó tényezővé válni. A több oldalról érkező „ostrom” célja

az volt (és az is), hogy visszakényszerítsenek bennünket a fuldokló, csődbe jutott neoliberais gazdasági modellbe. Ez a politikai irányvonal 2010-ben megbukott, és Magyarországnak történelmi esélye van arra, hogy leváljon a zsákutcába jutott neoliberais rendszerről, és kialakítsa saját nemzetstratégiáját minden tekintetben. Az „unortodox” megoldások szükségesek, hogy az országot önálló fejlődési pályára állítsák. Mostani szabadságharcunk erről szól.

ZÁRUG PÉTER FARKAS POLITOLÓGUS,
EGYETEMI ADJUNKTUS, MISKOLCI EGYETEM:
VÁZLAT A MÁSODIK ORBÁN-KORMÁNY KONFLIKTUSAINAK MEGÉRTÉSÉHEZ

A szerző három főfejezetre osztotta írását: 1) a kormányzati hiperaktivizmus és a többségi modell pretorianizmusa; 2) zavarok és konfliktusok, ellenhiperaktivizmus; 3) konszolidáció és kooperáció. A szerzőről közismert, hogy a hagyományos értelemben vett konzervatív eszmeáramlatok követője, viszont ez nem befolyásolja kritikai megközelítését. Politológiai értelemben is gazdag elemzést olvashatunk, amelynek témája a Fidesz-KDNP kormányzásának 2010 és 2012 közötti időszaka. Az elemzés a konfliktusok politikai dinamikája alapján kívánja megérteni az elmúlt időszak eseményeit.

Itt alapvető kiemelni, hogy a szerző külön hangsúlyt helyez annak fontosságára, hogy milyen a „konszenzuális” (meg egyezéssel) politikai modell, és milyen a többségi modell, amelyre Magyarország 2010 után átvált: „mindez történelmi mozgásba hozta Magyarországot, s az új kormány Orbán Viktor vezetésével nekilátott a kiüresedett magyar demokrácia újjáépítéséhez, de immár egy többségi

modell mentén” (209. o.). Mivel hatalmas problémákat örökölt a polgári kormány, ezért fokozott sebességgel látott neki a korábbi intézményrendszer átalakításának. Ezt a folyamatot nevezi a szerző kormányzati hiperaktivizmusnak. Mivel az átalakítást a korábbi államapparátus nem akarta végrehajtani maradéktalanul, ezért a győztes párt, a többségi modell értelmében, leváltotta a korábbi személyzetet, és saját embereit helyezte a vezetésbe. Itt a szerző bevezet egy új fogalmat, mivel e kiterjedt pozíciószerző kormányzati cselekvést nevezi „pártpretorianizmusnak”. Viszont nagyon helyesen felhívja arra a figyelmet, hogy a többségi modellek így működnek normálisan (lásd angolszász országok), de a „konszenzuális” rendszerhez szokott pártok és intézmények diktatúrát láttak ebben. A demokratikus intézmények továbbra is megfelelően látták el feladatukat, viszont ehhez a „pártpretorianizmushoz” kapcsolható „forradalmi” kommunikáció is megalapozta a kormányzat konfliktusait.

Az I. fejezetben részletesen tárgyalásra kerül a kormányzati hiperaktivizmus, így a felgyorsított törvényalkotás, a köztársasági elnök körüli vita, és még sok más, jelentős konfliktusokat okozó események. Példákkal bizonyítja be, hogy a közintézmények kormányzat általi „elfoglalása” nem igazolta azokat a félelmeket, amelyek egyoldalú pártkatonáskodásról beszéltek. Több esetben is (Alkotmánybíróság, ombudsman, médiahatóság) bizonyításra került, hogy szakmailag helyes döntéseket hoztak, a demokratikus feltételeknek eleget tettek. Viszont sérültek a „konszenzuális” jellegű demokratikus szabályok olyan esetekben, mint a köztársasági elnök hivatala (de ez a hivatal már 1990 óta sok esetben nem tudott

megfelelni e feltételeknek, kivétel volt ez alól Mádl Ferenc és Sólyom László elnöksége) és a zárószavazás előtti módosító indítványok gyakorlata során. Hiszen egy „felturbózott” törvényalkotási rendszer (frakciókormányzás) az ellenzék szerepét feleslegessé teszi, viszont a kormány védelmére elismeri a szerző, hogy a nemzetközi környezet támadásai és a súlyos gazdasági helyzet nem tűrt meg egy lassú törvénykezési időszakot. Az I. fejezet végén a szerző kitér a gazdasági hiperaktivizmusra. A 8 éves szabadpiaci „ámokfutás” után a kormányzatnak azonnal cselekednie kellett. Ezt a folyamatot nevezi a szerző gazdasági szabadságharcnak, mivel „unortodox” megoldásokat kellett alkalmaznia az ország túlélése érdekében. Mindenkinek hozzá kellett járulnia a közteherviseléshez: „Orbán célja az volt, hogy a piacgazdaságban vezető pozícióba került bankok, multivállalatok, telekommunikációs cégek húsz év után végre beszálljanak az érdemi közteherviselésbe...” (239. o.). A teljes körű adózás alól a multinacionális cégek sem húzhatták ki magukat, ennek klasszikus példája a bankadó lett, amit azóta már számos európai ország bevezetett, látva a magyar eredményeket. Ezt a gazdasági hiperaktivizmust viszont pretoriánus kommunikáció követte, amely nem kezd párbeszédbe, hanem kinyilatkoztat, utasít. Ez szült sok problémát itthon és külföldön egyaránt.

A II. fejezetben a felgyorsult kormányzati munka miatti zavarokról olvashatunk, amelyek összegezve három fő területen jelentkeztek: a jogalkotási hiperaktivizmus (amely kihatott az egész jogrendszerre); a politikai konfliktusok megoldásának módszere (mivel a többségi modellre töltént átállás nem igényelt ellenzékét); a gazdaságban végrehajtott gyors és tárgya-

lások nélküli változtatások. Mindegyikkel érdemes bemutatni jelleggel foglalkozni: a jogalkotásban alapvetően a frakciókormányzás gyorsasága és a zárószavazáskor végrehajtott törvénymódosítás és az „alkotmányba beemelés” módszere okozott zavarokat. A „konszenzuális” módszerek megszűnése (tehát az ellenzék teljes figyelmen kívül hagyása) alapvetően diktatúrát feltételezett az érintett ellenzékek részéről, és ezt terjesztették külföldön és belföldön egyaránt (alapvetően a baloldali és liberális erők). Fontos kiemelni, hogy itt sokat rontott a pretoriánus kommunikáció mindegyik probléma esetében, hiszen tovább duzzasztotta a konfliktusokat: „e pretoriánus kommunikáció alapvető jellemzője, hogy kinyilatkoztat. Nem dialógusban születik a döntés, az érintett partnerek beleszólásával, de legalább formális egyeztetése mellett, hanem az érintettekkel közlik, hogy mi fog velük történni” (250. o.). Viszont fontos, hogy a 2010-es évben az Európai Unió–IMF párosa kezdte a vitát azaz, hogy kizárólag megszorító politikában gondolkodtak, a lakosság terhére, folytatva a hagyományos neoliberais felfogást. Ezt Orbán Viktor politikailag vállalhatatlannak tartotta, így a multinacionális szektornak is részt kellett vennie a közteherviselésben, ezek pedig ellenhiperaktív módon válszoltak a helyzetre. Hiszen tudták: ha nem állítják meg a magyarokat, akkor máshol is követni fogják példájukat (lásd: bankadó), és így is történt.

Külön alfejezetben (*Konfliktusok*) kerülnek tárgyalásra azok az ellentétek is, amelyek a belpolitikát határozták meg. Ilyen volt a köztisztviselők indoklás nélküli elbocsátása, a rendőrök korai nyugdíjazásának felülvizsgálata és a rokkantnyugdíjrendszer átalakítása. Fontos kiemelni, hogy ezen alrendszerek nem voltak fenn-

tarthatóak, és sok visszaélés is történt, tehát előbb vagy utóbb korrekcióra szorultak. Ebben az alfejezetben kerülnek részletezésre a közmédia körüli viták, az egyházi törvény és a közoktatás (felsőoktatás) átszabása is. Ugyancsak itt olvashatunk a bíróságok és az ügyészségek átalakításáról. Külön kerül részletezésre a pártpolitikai küzdelem, amelyben külön-külön a Jobbik, az MSZP és az LMP ellentámadásait, reakcióit tartalmazza, de itt olvashatunk a civil „ellenmozgalmakról” is (Milla, Demokratikus Koalíció, 4k stb.). Mindegyik különböző céllal létezik, de egy közös pontjuk van: Orbán Viktort diktatornak, a rendszert diktatúrának akarják bemutatni. Mivel a parlamenti ellenzéki pártok az Országgyűlésben elvesztették befolyásukat, ezért európai szintre kívánták vinni a „háborút”. A szerző nagyon helyesen felvázolja a kapcsolatot a nagy multinacionális cégek ténykedése és a Magyarország elleni támadások között. Hiszen e vállalatok örömmel vették, hogy nem ők, hanem az ellenzék terjeszti, hogy itt diktatúrát építenek ki. Így a kezdetben „csak” gazdasági szabadságharc 2011-től már politikai szinten is „szabadságharc” lett. Időközben a Magyar Nemzeti Bank tervezett átalakítása olyan ellentámadást váltott ki Brüsszel és az Európai Központi Bank részéről, hogy 2011 végére súlyos állapot alakult ki, a forint jelentős spekulációs nyomás alá került, így elkerülhetlenné vált, hogy a kormány normalizálja kapcsolatait az IMF-fel, és ezáltal Brüsszellel is.

Az *ellenhiperaktivizmusok* fejezetben a szerző kifejti, hogy minden kormányzati hiperaktivizmusra lesz egy ellenválasz. Ezek alapvetően a „szemet szemért” elv alapján hatnak, és olyan erőket kapcsolnak be, amikre addig senki sem gondolt. Olyan területekre is átkerülnek a konfliktusok,

tusok, amelyek eddig mentesek voltak tőle. A támadás 3 irányból indult meg: 1) az Európai Unió részéről a „konszenzuális” modellről a többségi modellre való váltás miatt; 2) a nemzetközi tőkebirodalmak és diplomáciai kapcsolataik oldaláról; 3) valamint a globális média baloldali és liberális részéről. Itt összegzésre kerülnek a hazánk elleni támadások, és itt kerül részletezésre a 2012-es év, amikor januárban több ügyben is eljárást indított hazánk ellen az Európai Unió. Gyakorlatilag a konfliktusok végigkísérték az év első felét, amelynek célja az volt, hogy a kormányt visszakényszerítsék az Európai Unió és az IMF által diktált helyzetbe. A szerző azt is bemutatja, hogy egyes országok (főleg Franciaország) szemérmetlenül beavatkoztak belpolitikánkba, hogy megvédjék saját vállalataik gazdasági érdekeit és piacait (budapesti, pécsi vízművek; étkezési utalvány). Ugyancsak részletesen felsorolja az Egyesült Államok részéről érkező támadásokat, az őket kiváltó okokat. A szerző itt vázolja fel a hazánk ellen indított médiakampányt is, amely alapvetően hazugságokon, illetve félreértéseken alapul, és ezt példákkal is alátámasztja. Így érkezünk el 2012 nyaráig, amikor bizonyos értelemben az összes fél visszavett támadásaiból, és a kormány is engedett bizonyos „kéréseknek”, viszont a külföldi szervezetek ezzel elismerték a magyar megoldások létjogosultságát. Az is kiváltó oka volt a bizonyos értelemben vett „kiegyezésnek”, hogy 2013-tól strukturális reformok miatt fog nőni az államháztartás

bevétele, így a meglévő különadók már nem emelkednek.

A szerző utolsó fejezetében (*Konszolidáció és kooperáció*) kifejti zárógondolatait. Helyesen a konszolidációra és együttműködésre helyezi a hangsúlyt, tehát szerinte a kormánynak lassítania kell a tempón, a kommunikációban pedig fel kell hagynia a „pretoriánus” hozzáállással, és a célok elmagyarázására kell helyezni a hangsúlyt. Ugyancsak fel kell hagyni az a kettős kommunikációval, amelyben a kormány a hazai médiumoknak negatív megjegyzéseket tesz az európai intézményekre, amelyekben a tagállamok volt kormányfői és egyéb politikusai ülnek, tehát befolyásolóképességük még erős. Ha e változtatásokat elmulasztják megtenni, akkor ennek ára az ellenhiperaktivizmus fokozódása lesz, beláthatatlan következményekkel. A kormánynak tehát nem kell feladnia az innovatív és „unortodox” módszereit, nem kell feláldozni a nemzeti célokat, csak jobban kell őket kommunikálni a külvilág felé. A szerző helyesen megjegyzi: a jelenlegi helyzetben ez körántsem egyszerű feladat.

JEGYZETEK

- ¹ A kiváló tehetségű, több nyelven beszélő fiatalember (Simon János professzor tanítványa) a Central European Policital Science Review Vol. 13, No. 48., Summer 2012 számában már publikált egy átfogó tanulmányt a most reflektált témában (*Who are attacking Hungary, and why?* 145–155. o.). A szerkesztőbizottság közlése.

Zsarnóczyai J. Sándor

Fenntartható mezőgazdaság közgazdaságtana

Economics of Sustainable Agriculture

ÖSSZEFOGLALÁS

A kiadvány az *Economics of Sustainable Agriculture* (magyarul a Fenntartható mezőgazdaság közgazdaságtana) címmel, negyedik alkalommal jelent meg. A folyóirat önálló tudományos kutatásokra alapozódó tanulmányokból áll. Jelen kiadvány széleskörűen elemzi az egyes főbb kutatási területek közgazdasági, agrár-közgazdasági, regionális gazdasági, környezetgazdasági és statisztikai összefüggéseit, a 21. század elejének legaktuálisabb, tudományos elemzésekre számot tartó gazdasági-társadalmi változásait, elsődlegesen környezetvédelmi szempontból.

SUMMARY

The fourth issue of the scientific journal includes case studies based on independent scientific research. Extensive analyses are given of the economic, agricultural, regional economic, environmental eco-

nomical and statistical correlations of the main research areas; and the most timely economic and social changes of the early 21st century based on scientific analyses, primarily from an environmental point of view.

A Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kara, valamint a Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola közös angol nyelvű könyvkiadványa, az *Economics of Sustainable Agriculture* (magyarul a Fenntartható mezőgazdaság közgazdaságtana) jelent meg negyedik alkalommal. A kiadvány, most már folyóirat, önálló tudományos kutatásokra alapozódó tanulmányokból áll. Az Országos Széchényi Könyvtár a formájában színvonalas könyvsorozatot folyóiratként fogadja el, mivel rendszeresen ugyanazon a néven jelenik meg 2006 óta.

ZSARNÓCZAI J. SÁNDOR, CSc egyetemi docens, Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Regionális Gazdaságtani és Vidékfejlesztési Intézet (zsarnoczyai.sandor@gtk.szie.hu).

A könyvsorozatot, amelyet immár hivatalosan folyóiratként ismernek el, Szűcs István DSc egyetemi tanár, a Doktori Iskola igazgatója irányításával működő szerkesztőbizottság szerkeszti, tagjai hazai és nemzetközi intézmények jeles oktatói-kutatói. A nemzetközi szervezetek és intézmények sorában kitűnik az ENSZ Világélelmészeti Szervezete, a FAO, amelynek a budapesti székhelyű, Európai és a Közép-ázsiai Regionális Hivatalának vezetője Mária Kadlecikova, aki korábban a Szlovák Köztársaság mezőgazdasági minisztere volt.

Különböző országokból is jelen vannak egyetemi tanárok a szerkesztőbizottságban, nevezetesen Olaszországból, Csehországból, Portugáliából, a Szlovák Köztársaságból, a Dél-afrikai Köztársaságból és Indiából.

A korábbi kiadványokból a szerkesztőbizottság elküldött tiszteletpéldányokat számos nemzetközi hírű intézménybe is, mint például az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusi Könyvtárába, New Yorkban az ENSZ Hammarskjöld nevű központi könyvtárába, valamint a FAO római központjába is. Ezenkívül számos nemzetközileg elismert egyetemére is, így például a Washingtoni Egyetem, Chicagói Egyetem, Londoni Egyetem, Oxfordi Egyetem, Cambridge-i Egyetem, párizsi Sorbonne Egyetem, berlini Humboldt Egyetem központi könyvtáraiba. Továbbá különböző országok egyetemére is elküldte a szerkesztőbizottság a korábban megjelent kiadványokat, mint például Olaszország, Japán, Kína, India, Ausztrália, Kanada és Oroszország egyetemére.

Jelen kiadvány széleskörűen elemzi az egyes főbb kutatási területek közgazdasági, agrár-közgazdasági, regionális gaz-

dasági, környezetgazdasági és statisztikai összefüggéseit, a 21. század elejének legaktuálisabb tudományos elemzésekre számot tartó gazdasági-társadalmi változásait. A tanulmányok kidolgozásánál a nemzetközileg elfogadott statisztikai elemzési módszereket követték a szerzők.

A kiadvány címlapja nagyon szemléletes, akár a FAO is választhatná szimbólumának. A címlapon a mérleg, melynek egyik serpenyőjében a Föld, a másik serpenyőjében a kenyér mint élelmiszer található, egy olyan elérendő világgazdasági rendszert szimbolizál, ahol a Föld ökonómiai és ökológiai adottságai lehetővé teszik minden ember számára a megfelelő étellemezést és egyéb szükségletek kielégítését anélkül, hogy a Földön kialakult ökológiai egyensúly megbomlana, és így a jövő generációi számára is megfelelő szükségletek kielégítését biztosítja.

Erneyi György CSc, Zsarnóczai J. Sándor CSc és Yahia Ali Mughram a termék-pálya-menedzsment alapelveit elemzi az agrobiznisz fenntarthatóságával összefüggésben. A termék-pálya-menedzsment *célja* a teljes termék-pálya *fenntarthatóságának és versenyképességének* biztosítása a menedzsmentfunkciók megfelelő végrehajtásának segítségével. A termék-pálya-menedzsment magában foglalja az összes lehetséges átalakítási folyamatot a termék-pálya szervezeti egységei között, beleértve az anyagi és nem anyagi környezeti tényezőket, információs és pénzügyi folyamatokat a vertikális termelési és kereskedelmi/marketingtevékenységeken át egészen a végső fogyasztóig, illetve az ügyfélkapcsolatokig, beleértve a teljes minőségmenedzsmentet is. A növényiolaj-termelés olyan rendszer, amely néhány alrendszerrel tartalmaz a teljes vertikális

termelési folyamatban. Az alrendszerek – mint a növénytermelés, vetőmag-előállítás, olajkinyerés/sajtolás, nyers növényi olaj feldolgozása, margarintermelés, marketing – rendelkeznek azzal a lehetőséggel is, hogy automatikusan/önállóan működjenek és fejlődjenek megfelelő szinten céljaik szerint.

A teljes növényiolaj-iparon kívül *három alrendszer* vagy blokk jelölhető ki, nevezetesen *mezőgazdasági termelés az üzemekben, az ipari feldolgozás és a marketing*. Mind a három blokk önálló, így az egyes blokkok szerkezeti felépítése önállóan működő rendszer, anélkül hogy erőt kellene alkalmazni a növényiolaj-ipar rendszereinek egyesítésére. Az alrendszerek működése az anyagok áramlására épül, az alrendszerek forrásai átalakíthatók, és lehetőség van a források megszerzésére az alrendszereken kívüli különböző más alrendszerekből is.

Káposzta József CSc, Kollár Kitti és Nagy Henrietta PhD *Az alapok hatékonyságának a vizsgálata Magyarország 47 leghátrányosabb mikrorégiójában 2007 és 2009 között* címmel írt tanulmányukban célul tűzték ki azt, hogy 2007 és 2009 között megvizsgálták azon leghátrányosabb helyzetben lévő hazai kistérségek támogatási hatékonyságát, melyek a fejlesztési programok, illetve a támogatási célelőirányzatok ellenére sem tudtak stagnáló helyzetükből kitörni. Napjaink változó területi politikája is szembekerült azzal a kérdéssel, hogy az elmúlt évek területfejlesztési támogatásai megfelelőek és hatékonyak voltak-e? Mindezekből következően jelen tanulmányban azt vizsgálták, hogy a 47 leghátrányosabb helyzetű hazai kistérség versenyképességét hogyan befolyásolták a vidékfejlesztési programból igényelhető források 2007 és 2009 között. A vizsgálá-

tot az 1 főre jutó pályázati források alapján végezték el.

Fogarassy Csaba PhD, Sandra Šlihte és Bakosné Böröcz Mária PhD szerzők környezetvédelmi és energiatakarékosági szempontból a melegítőpumpák gyakorlatát és jövőbeni lehetőségeit vizsgálták Európa viszonylatában. A geotermikus energia Földünk hője, megújuló energiaforrás, melynek semmiféle káros hatása nincsen. Felhasználása nem jár talaj-, víz- vagy levegőszennyezéssel. Hazánkban a Föld belsejéből származó hőáram átlagosan 90–100 mW/m², mely a kontinentális átlag közel kétszeresét teszi ki, továbbá az egységnyi mélységnövekedéshez tartozó geotermikus gradiens átlagértéke nálunk 0,042–0,066 °C/m. Ezen geotermikus adottságainkból adódóan nálunk a 60 °C-ot is eléri 1000 méter mélységben a réteghőmérséklet, sőt akár ezt meg is haladhatja. Hőszivattyú alkalmazásával ez a megújuló energia nagyon jól hasznosítható, akár kisebb méretű épületek esetében is a földbe elhelyezett szondák segítségével. A földbe vertikálisan vagy horizontálisan elhelyezett földszondák segítségével közel állandó hőmérsékletet tudnak a felszínre hozni, melyből a hőszivattyú segítségével meleg vizet állíthatnak elő. A geotermikus energia felhasználása a jövő energiaigényének kielégítése szempontjából meghatározó szerepet fog betölteni.

Lampertné Akócsi Ildikó, Goda Pál és Tóth Tamás PhD az emberi erőforrás fejlettségének regionális szintű mértékét tanulmányozták a Visegrádi országokban. Az emberi tényező szerepének növekedése legfőképp abban mutatkozik meg, hogy napjainkban egységnyi emberi erőforrás mind nagyobb értéket képes létrehozni a termelésben. Az emberi erőforrás

fejlettsége fontos szerepet játszik a gazdaságok egységeiben, települések, régiók és országok viszonylatában. Az emberi erőforrások hatékony felhasználása függ az adott települések, régiók fejlettségi szintjétől. A kutatások a Visegrádi országokban az emberi erőforrások hatékony felhasználását elemzik új humánfejlettségi index alapján. Az index kidolgozása többváltozós statisztikai módszereken alapul, az ENSZ Fejlesztési Programja és a KSH által kidolgozott mutatók alapján.

Zsarnóczai J. Sándor CSc, Kovács Ildikó és Khalif Ashour Abdussalam *Területhasználati konfliktusok Szarvas–Békésszentandrás holtágrendszerben* című tanulmányukban a területhasználat ökológiai alapú vizsgálatát adják a környezeti feltételek figyelembevételével.

Természetvédelmi szempontból a holtágak részint helyi, nemzeti, részint nemzetközi jelentőségű vízterek is. Jelenleg a rendelkezésre álló vízkészletek mezőgazdasági felhasználása, valamint a vidéki turizmus környezetszennyezései szükségessé teszik a mielőbbi környezetvédelmi intézkedések megtételét a vízkultúránknak és a benne lévő élővilág génállományának fenntartható megőrzése érdekében.

Zsarnóczai J. Sándor CSc, Lakner Zoltán CSc és Yahia Ali Mughram elemzi a magyar részvétel helyzetét és lehetőségeit a fejlődő világ innovációs fejlesztése érdekében. Az elmúlt két évtizedben a magyar szakmai közvélemény figyelmét a társadalmi-gazdasági átalakulás és az euroatlanti integráció kötötte le. Kevesebb figyelmet kaptak azok a mélyreható átalakulások, melyek a világ gazdaság egészét jellemzik. A harmadik világ élelmiszer-ellátási programjaiban történő, a jelenleginél intenzívebb részvétel kedvező

lehetőségeket jelenthet a magyar szaktudás és fejlesztési tapasztalat, valamint a kis- és középvállalatok termékeinek értékesítésére. A legtöbb fejlődő országban a modernizáció alapvető feltétele az élelmiszerlánc fejlesztése és a vidéki életfeltételek javítása. Ehhez rendszerszemléletű problémamegközelítésre és a vidéki térségek jövedelemtermelő képességének növelésére van szükség. A mezőgazdasági termelési rendszerek szervezésében és működtetésében szerzett magyar tapasztalatok alapján célszerű lehetőség adódna agro-franchise rendszerek kialakítására is. A szerzők megállapították, hogy a nemzetgazdaság ágazatait összekapcsoló logisztikai rendszert kell kialakítani megfelelő ellátólánc-menedzsmenttel, valamint a termékpályarendszer jól kialakult kapcsolatokkal rendelkezzen az agrobiznisszel.

Nagy-Kovács Erika és Pallás Edit a magyar szőlő- és borászati ágazat gazdasági kérdéseit elemezték. A szerzők elemzéseikben megállapították, hogy a magyar szőlő-bor ágazatot folyamatos átalakulások jellemzik. A nagy gazdaságok kihasználhatják a méretgazdasági előnyeiket, amelynek azonban az a feltétele, hogy a szőlőterület vagy egy táblában, vagy legalább egymáshoz közeli termőterületeken helyezkedjen el. Már korábban megindult a birtokkoncentráció, amely nem tudta kellően ellensúlyozni a kis- és középgazdaságok így is jelentős arányát. A termékpályán bekövetkező változások alapján, az egyes szakaszok külön-külön történő elemzésével pontosabban határozható meg a költség- és jövedelemviszonyok. Az eltolódó erőviszonyok kiegyensúlyozatlanná tették a kapcsolatot a termelők, a borászatok és a kereskedelmi egységek között, továbbá a termékpálya

egyres szakaszai között a jövedelemeloszlás aránytalanná vált. A jelentéktelen kis termelők árresből adódóan az ágazaton belüli legnagyobb probléma a szőlőtermesztők alacsony részesedése a vertikumban képződő jövedelemből. A termékpálya két szakasza közötti érdekellentét tovább mélyíti, hogy a hazai borászatok által kínált szőlőfelvásárlási árak alatta maradnak a külföldiek által kínált nagyobb hozzáadott értékű termékek árainak a szőlő feldolgozottsági szintje alapján. A külföldiek a termelőkötől a szőlőt alacsony önköltségi áron vásárolják fel, miközben az értékesített palackos borok ára többszöröse a szőlő felvásárlási árának. Szükség van a vertikum jelentős átszervezésére, a szőlőtermesztők összefogására és hatékony érdekvedelmi szervezetek létrehozására, hogy fel tudják venni a versenyt a feldolgozókkal és a sokszor külföldi kereskedőkkel. A tanulmány bemutatja, hogy a termelési költségek a vertikumban szereplők mindenkor al-kupozíciójától függően térülnek meg, illetve biztosítanak megfelelő jövedelmet. A jövedelem- és a forgóeszközhiány első-sorban a kisebb területeken gazdálkodó alapanyag-termelőket sújtja. A piaci igények mennyiségi és minőségi igényének folyamatos kielégítése a feldolgozottsági szint növelését, a pontos és folyamatos szállítás ütemezését igényli. A szőlő-bor termékpálya integrálásával lehetne a hordós vagy palackos borok piacra jutását növelni, amelynek egyik legfőbb akadály a jelentős tőkeigény.

Lázár Edének az *Új módszerek az ároptimalizálás alapú követelményekben* című tanulmánya célkitűzése a marketingkutatási ártesztek módszertanának fejlesztése ökonometriai modellek adaptálásával. A kidolgozott módszertan lényege a mar-

ketingkutatás során kinyilvánított vásárlási hajlandóság alapján meghatározott keresleti görbe és ár rugalmassági együtt-ható vizsgálata, amely elvezet az árbevétel maximalizálása melletti optimumárhoz. Ezt az optimumár-meghatározási algoritmust bemutató egyváltozós modellben, amelyet a „függvényillesztés” módszerének neveznek, alkalmazta a szerző a többváltozós binomiális logisztikus regressziós modelljére is, amelyet „ökonometriai” módszernek neveznek általánosabban. A módszertani fejlesztés tehát a következő területekre irányul:

A keresleti függvény empirikus meghatározásán alapuló egydimenziós ár-kutatási módszer.

A binomiális logisztikus regresszió modellen alapuló többváltozós ár-kutatási módszer.

A kifejlesztett módszerek első-sorban a kinyilvánított vásárlási hajlandóságra alapozó marketingkutatásban alkalmazhatók, de adaptálhatóak a tényleges keresleti adatokra is, például az élelmiszer-kiskereskedelemben.

Bakosné Böröcz Mária PhD a húsmarhatartás gazdasági elemzéseit és környezeti felméréseit végezte el. Magyarországon a marhahús-előállítás több évtizedes múltra tekint vissza. A hazai legelőre alapozott vágómarhatartás jó megélhetést biztosított a vidéken élők számára. A magyar élőállat- és marhahúsexport az 1980-as évekig jelentős volt. Napjainkra azonban a szarvasmarha-állomány száma folyamatosan csökkenő tendenciát mutat, többek között a húsmarha-állomány is, kisebb mértékű emelkedés csak a 2008-as évben volt megfigyelhető. A csökkenés oka a nemzetközi és hazai gazdasági és társadalmi változásokban keresendő. Magyarországon az európai

uniós csatlakozással egy hatalmas piac részévé váltunk, melyben a magyar termelőknek jó lehetőségei vannak a minőségi marhahús előállítására.

A csatlakozás pozitív hatásai az ágazatban mind az anyatehéntartás, mind a marhahizálás esetében éreztették hatásukat. A benchmarking elemzés során a szerző rávilágított arra, hogy a környezeti, technológiai, ökonómiai szempontokat összevetve, az extenzív tartásmód esetében keletkezik a legtöbb pozitív externália, környezeti és technológiai szempontból ez bizonyult a legjobbnak. A legtöbb negatív externáliát a hagyományos állattartási gyakorlat halmazta. A tesztüzemi adatok elemzéséből az a következtetés vonható le, hogy az ágazatot érintően a strukturális elemek nem mutattak jelentős változásokat az elmúlt időszakhoz képest. A jövőben még inkább érvényesülni fog a marhahús minőségével szemben támasztott magasabb fogyasztói igény a nemzetközi piacokon, mely rákényszeríti a gazdákat arra, hogy minőségi hússal jelenjenek meg a hazai piacon is, melyhez a fajtaszerkezet átalakítása szükséges.

Feketéné Farkas Mária PhD, Tóthné Naár Zsuzsanna PhD, Sergey A. Vinogradov PhD és Ragoncsa Zoltán elemezte az integrált földértékelési rendszert mint eszközt a fenntartható földhasználat számára.

A kifejlesztendő földértékelési módszernek – annak komplex jellegére (ökológiai és ökonómiai tényezők zárt rendszerben történő vizsgálata) tekintve – egyik fontos célja volt felváltani az elavult aranykorona-rendszert. A földértékelés alapja az ökológiai adottságok minősítése, amely a Keszthelyen kidolgozott D-eMeter rendszerben történik. A kutatásuk célja a termőhely-minősítési almodelleken nyugvó új komplex földér-

tékelési módszer kidolgozása volt, mely a D-eMeter földminősítési indexen alapszik. Ez a modell egyesíti az ökológiai és a gazdasági értékelést. A kidolgozott módszertani eljárás alkalmas a jelenleg alkalmazott aranykorona-rendszer felváltására. Az új földértékelési rendszer segítséget nyújt a valós földérték meghatározásához, és segíti a fenntartható földhasználat menedzselését.

Tánczos Tamás, Egri Zoltán és Vudiné Prohászka Viktória elemezte a mikrorégiók helyzetét Magyarországon, valamint ezek társadalmi és gazdasági fejlődési viszonyait. A tanulmány a társadalmi és gazdasági fejlettség terén 1996 és 2007 között lezajlott kistérségi szintű folyamatokat kívánja elemezni azzal a céllal, hogy feltárja a kiinduló fejlettségi állapot és a vizsgált időszakra jellemző fejlődési ütem közötti összefüggéseket, és ezzel választ adjon arra kérdésre, hogy az elemzett időszakban hogyan változott a vizsgált területegységek egymáshoz viszonyított fejlettségi állapota. A szerzők kutatásai arra a szakirodalmi tapasztalásra épülnek, amely szerint a több mutatóra támaszkodó komplex idősoros vizsgálatok hazánk társadalmi és gazdasági fejlettségének térbeli elemzéséből szinte teljes egészében hiányoznak, így az ilyen típusú elemzések új tudományos eredmények feltárására adhatnak módot. Vizsgálataink során a kistérségek fejlettség és fejlődési ütem alapján történő csoportosítására is sor kerül, majd az így kialakított csoportok jellemzésével azok a térbeli és egyéb tényezők is feltárásra kerültek, amelyek reményeink szerint közelebb vihetik a területfejlesztéssel foglalkozó szakembereket a gondokkal küzdő kistérségek problémáinak megoldásához.

Kapuszta Ágnes a Magyarországon a szántóföldi árak alakulására ható tényezők

elemzését végezte. Kutatásai során elemezte a földárakat befolyásoló fontosabb tényezők hatását hazánkban, vizsgálta, hogy milyen különbségek alakulhatnak ki a földárak tekintetében az egyes régiók között, és ebben a tényezők milyen szerepet játszanak. A szerző a föld árát befolyásoló tényezők hatását országosan és régióként többváltozós lineáris függvények felhasználásával elemezte SPSS statisztikai programcsomag segítségével. Kimutatta, hogy az egyéni gazdaságok esetében a szántóterület bérleti díja, a földminőség, a búzahozam, a tárgyi eszközök értéke, a nettó hozzáadott érték és az ágazati eredmények együttesen mintegy 30%-ban határozzák meg a termőföld árát. Társas

vállalkozások esetében a magyarázó hatás közel 40%. Ennek a fő oka, hogy a társas vállalkozások esetében a tényezőhatásokban a bérleti díj és a nettó hozzáadott érték szerepe erőteljesebben jelenik meg. Statisztikailag igazolta a szerző, hogy a szántóterületek piaci árait befolyásoló tényezők köre és ezek parciális hatása eltérő a magyarországi régiók esetében. Az árakat befolyásoló hatásokat egyértelműen csak a dél-dunántúli és a dél-alföldi régiókban lehetett kimutatni. Ugyanakkor a szerző arra a megállapításra is jutott, hogy a szántóföldi növénytermesztéssel foglalkozó gazdaságok által megművelt szántóterületek átlagos mérete és a földárak között nincs szignifikáns összefüggés.

Lentner Csaba

Korrupció

– büntetés, integritás, kompetencia

Corruption

– Penalty, Integrity, Competence

ÖSSZEFOGLALÁS

Báger Gusztáv 2011-ben az Akadémiai Kiadónál megjelent – a nemzetközi pénzügyi intézmények és Magyarország kapcsolatát bemutató – szakkönyve¹ után 2012-ben ismét újabb magas színvonalú alapművel gazdagította a hazai tudományos szakirodalmat. A *Polgári Szemle* hasábjain most bemutatott könyve a korrupció elleni küzdelem elméleti megalapozására és a gyakorlati alkalmazás követelményeire fókuszál, és tudatosan épít az Állami Számvevőszék Kutató Intézetében végzett kutatások eredményeire, valamint az ÁSZ sokoldalú ellenőrzési és felmérési tevékenységének tapasztalataira. 2008-ban írtam a Báger professzor 70. születésnapjára megjelent emlékkönyvben:² Báger Gusztávot a lényegre törő, könnyen érthető írás- és előadásstílus jellemzi. Diákok, kollégák, a kortársai, akik

az ő aurájában vagyunk, így „már fél szavakból is megértjük egymást”. Reméljük, e most bemutatott könyve is mihamarabb az állam- és közigazgatás-tudományi képzési szakterületek művelőinek, hallgatóinak megbecsült, hasznos olvasmánya lesz a Nemzeti Közszerződési Egyetemen és további számos jog- és gazdaságtudományi felsőoktatási intézményben.

SUMMARY

Following a book by Gusztáv Báger, published by Akadémiai Kiadó in 2011 and tackling the relationship between international financial institutions and Hungary, 2012 saw another excellent and fundamental work published to enrich Hungarian scientific literature. In this book he focuses on the theoretical foundations of combating corruption and on the requirements of practical applica-

PROF. DR. LENTNER CSABA egyetemi tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem, a *Polgári Szemle* főszerkesztője (lentner.csaba@uni-nke.hu).

tion, and consciously relies on the findings of the State Audit Office's research as well as its varied experiences in audit and measuring. Professor Gusztáv Báger is characterised by his concise, easy-to-understand style. His students, colleagues and contemporaries know how to take his hints. We hope to see this book of his widely read and used as an esteemed practical piece in political and economic sciences and education at the National University of Public Service just as much as in other tertiary institutions of law and economics.

Kiindulva abból, hogy az elmúlt évtizedekben a hazai korrupciónak nagy szerepe volt a magyar gazdaság és államháztartás pénzügyi helyzetének kialakulásában, az állam iránti bizalom megingásában, a szerző könyvével a következő három célt kívánta elérni:

– megismertetni – a hazai tapasztalatok mellett – más országok és a nemzetközi szervezetek jó, korrupcióellenes gyakorlatait;

– bemutatni a korrupció elleni küzdelem büntető jellegű, represszív szemléletének egyoldalú követése helyett a megelőzést fókuszba állító személyi és szervezeti integritás kultúráját, és

– javaslatot tesz az integritásmenedzsment új irányú fejlesztésére, amely a személyi és szervezeti kompetenciaszemlélet felhasználásával lehetővé teszi, hogy a korrupciós kísértéseknek ellenállni tudó, integráns ember formálása már akkor megkezdődjön, amikor az alapvető kulcskompetenciák kialakulnak, és ne csak felnőttkorban, esetleg már túl későn.

E célok követése – szemléletben és időben is, amint arra Rétvári Bence, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztéri-

um parlamenti államtitkára a könyvet ajánlva rámutat – beleillik abba a folyamatba, amely napjainkban a korrupció megelőzését, a veszélyeztetett személyek és szervezetek feddhetetlenségének és integritásának erősítését helyezi előtérbe, s így fő mondanivalója összhangban van a kormány által 2012 márciusában elfogadott, A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programmal. A monográfia megjelenését a másik ajánlója, Kovács Árpád egyetemi tanár (a Költségvetési Tanács elnöke) ezért tartja olyan szerencsés pillanatnak, amikor egy jelentős kutatási eredmény és annak gyakorlatot erősítő hatása találkozik.

A könyv céljainak megvalósulását három részének 13 fejezete segíti elő. Az első rész a korrupció jellemzőit, okait, az ellene folytatott küzdelem irányait és színtereit, az utóbbi vonatkozásban a nemzetközi szervezetek, néhány kiemelt ország és nem kormányzati szervezet korrupcióellenes tevékenységét mutatja be. A második rész a Hollandiában alkalmazott integritási metodológiát és annak a magyar feltételeknek megfelelő alkalmazását vizsgálja, részletesen bemutatva a holland kockázatelemzési gyakorlatot, valamint a holland és a magyar számvevőszék korrupcióellenes tevékenységét. A könyv harmadik részében a szerző az integritás erősítésének olyan új módszerére tesz javaslatot, amelyet a személyi és a szervezeti kompetenciák fejlesztése alapoz meg. Ennek eredményeként várható, hogy az integritás védelme, erősítése már az iskolai oktatásban elkezdődik, és így szélesebb, stabilabb alapokra épülhet elsőként Magyarországon a korrupció elleni, személyi és szervezeti kompetencián alapuló integritásmodell alkalmazása.

A könyv I. részében – a politikai (hivatali) korrupció tudományos fogalmának, jellemzőinek, elvi modelljeinek és mérési módszereinek bemutatása (1. fejezet) után – a szerző a 2. fejezetben azoknak a kutatásoknak a jelentős eredményeit foglalja össze, amelyeket az Állami Számvevőszék és Kutató Intézete, valamint a Sólyom László köztársasági elnök által felkért Bölcsek Tanácsának szakértői műhelye végzett. Ezek szerint – összhangban több nemzetközi kutatás következtetéseivel – a korrupció általános fő okai a következők:

- az alacsony fejlettségi (jövedelmi) színvonal;
- a demokrácia hiánya;
- a társadalmi elfogadottság és
- a gyors társadalmi-gazdasági átalakulás.

Ezek hatásait együtt vizsgálva egyértelműen megállapítható a trend, amely szerint a korrupciós fertőzöttség a társadalmi-gazdasági fejlettséggel fordítottan, míg az államberendezés autokratikus jellegével egyenesen arányos. Ezen összefüggések mellett az elmúlt időszakban a kelet-európai régióban jelentős korrupciós veszélyeztetettségi tényezőt jelentett a gyors gazdasági-társadalmi átalakulás is. Közülük kiemelkedő jelentőségű volt az állami vagyon privatizációjának a folyamata, amelyet jól illusztrál a Magyarországon megvalósult privatizáció.

A korrupció általános okai mellett a könyv részletesen és eredeti módon mutatja be Magyarország esetében azokat a speciális jogszabályi, közigazgatási, társadalom- és gazdaságpolitikai feltételeket, valamint körülményeket, amelyek szintén jelentős mértékben növelték hazánkban a korrupciót, illetve a korrupciós kockázatokat. A könyv ilyen elemzéseket tartalmaz a következő területekre vonatkozóan:

- az állami, önkormányzati vagyon és közszolgáltatási jogok privatizációja;
- az állami beruházások;
- az állami támogatások;
- az európai uniós támogatás;
- a közbeszerzések;
- a választási és pártfinanszírozás, valamint
- az állami igazgatási, hatósági engedélyezések és ellenőrzések.

A korrupciós lehetőségek bemutatott tipikus esetei és területei alapján a szerző megállapítja, hogy Magyarországon a korrupciós veszély leginkább az ügynöki modell formájában, kisebb mértékben a forrásallokációs modell és néhány esetben az „Új Közigazgatás” modell formájában jelentkezett.

A könyv 3. fejezetében a szerző a korrupció mérséklését célzó küzdelem felé fordul: áttekinti a korrupciós kihívásokat a közpénzügyek területén, a „jó kormányzás” elvi keretébe ágyazva – az elfogadott kormányprogramhoz hasonlóan – tárgyalja a korrupcióellenes célok helyes kijelölését és a stratégiák, programok kidolgozásának követelményeit. Az utóbbiakkal kapcsolatban kiemeli annak fontosságát, hogy az ún. szabálykövető (keményvonalas, büntető jellegű) és az ún. prevenciós (az integritás elvein alapuló) intézkedések alkalmazása a lehető legjobb arányban (optimálisan) úgy valósuljon meg, hogy nő a megelőzést szolgáló értékek, etikus szervezeti környezet szerepe a korrupcióval szembeni ellenálló képesség erősítésében. A két megközelítés eltérő motivációit és eszközeit az *1. táblázat* összefoglaló jelleggel mutatja be.

A könyvben részletesen tárgyalt integritásalapú szemléletből most csak a középpontban álló integritás gyakorlati értelmezését emeljük ki, amely szerint az

olyan cselekvési egyetértés, ami a megfelelő erkölcsi értékeken, standardokon, normákon és jogszabályokon alapul. A cselekvési egyetértés azt jelenti, hogy a szervezetben dolgozók egésze vagy többsége egyetért az erkölcsi értékek, standardok, normák és jogszabályok alapján annak megítélésében, hogy mi a helyes és helytelen tevékenység, vezetői magatar-

tás, és így az emberi tevékenység minőségét fejezi ki. Ebből következően látható, hogy az integritás mint cselekvési egyetértés sokkal többet jelent annál, mint hogy az egyén vagy szervezet ne legyen korrump, ne kerüljön sor az integritás megsértésére, hanem az integritás erősítése egyben fontos szerepet játszik a közigazgatás korszerűsítésében is.

1. táblázat: A szabálykövetés központú és az integritásalapú szemlélet különbségei

<i>Szabálykövetés központú szemlélet</i>	<i>Integritásalapú szemlélet</i>
Negatív szemlélet	Pozitív szemlélet
Szabályokra épül: előírt normák (törvények és jogszabályok)	Alapelvekre épül: ismert normák és értékek (becsületesség)
„Kemény” irányítási módszerek	„Puha” irányítási módszerek
Vélemény: az emberek általában rosszak	Vélemény: az emberek általában jók
Középpontban: integritással kapcsolatos szabálysértések elleni küzdelem	Középpontban: a helyes magatartás előmozdítása
Fókuszban: a jog	Fókuszban: a vezetés
Elfojtás/reakció	Megakadályozás/megelőzés

E keretben gondolkodva – a nemzetközi fejlesztési tendenciákkal összhangban – olyan közigazgatási kultúra létrehozására van szükség, amely kielégíti az alábbi követelményeket:

- kifejleszti a köztisztviselők elszámoltathatóság iránti elkötelezettségét;
- növeli a bizalmat a szervezeten belül és a lakossági csoportokkal;
- elősegíti a köztisztviselők aktív részvételét a szervezeti döntéshozatalban;
- segíti az állami intézményt körülvevő támogató környezet és partnerségek kialakítását;
- támogatja a szervezeten belüli kohéziót és a szervezet integritását, valamint
- olyan szabályozási rendszert működtet, amely elősegíti a *kockázatelemzéssel* megalapozott innovációkat.

A könyv I. részének *A korrupció elleni*

küzdelem színterei című fejezete a korrupció elleni küzdelemben nagy szerepet játszó nemzetközi szervezetek, intézmények mérföldköveknek számító tevékenységének összefoglalása után néhány kiválasztott ország és szakmai-civil jellegű szervezet példaértékű projektjeit tekinti át. Ennek során kiemelt figyelem irányul egyrészt annak bemutatására, hol, milyen hangsúly kerül az ún. keményvonalas (büntető jellegű) és az ún. prevenció (az integritás elvein alapuló) korrupció elleni intézkedések alkalmazására, másrészt arra, hogy melyek a korrupció elleni fellépésre szakosodott szervezetek főbb típusai. Az utóbbiak tevékenységével kapcsolatban a könyv a bűnüldözést és a megelőzést (politikakidolgozást és koordinációt) segítő intézményekre hívja fel a figyelmet.

Tekintettel arra, hogy a korrupció elleni küzdelemnek azt a célravezető típusát, amelyben az integritási szemléletet alkalmazó megelőzés áll előtérben, az elmúlt évtizedben sikerrel alkalmazták több országban, de különösen Hollandiában, a könyv II. része elsősorban a holland metodológiát és alkalmazásának tapasztalatait foglalja össze.

A korrupció elleni tevékenység keretében – egy elnyert EU-pályázat segítségével – a Holland Királyság Számvevőszékének közreműködésével az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének (2009-től ÁSZ Kutató Intézetének) koordinálása mellett 2006-ban széles körű munka indult a korrupció megelőzését szolgáló, újszerű nemzetközi módszerek hazai adaptálására. Ezek közül az egyik legfontosabb elem – s a nemzetközi kooperációban végzett tevékenység leginkább erre fókuszál – az intézmények és közszolgálati tisztviselők integritásának erősítése volt, hogy meg lehessen előzni a korrupciós incidensek kialakulását. E cél elérése végett a projekt középpontjában egy korrupciós kockázati térkép elkészítésének a metodológiája és annak alkalmazásra való előkészítése állt.

A holland korrupcióellenes küzdelem törvényi – Hollandiában törvényi szinten szabályozták az integritás erősítését a közigazgatásban – és intézményi alapjainak bemutatása (5. fejezet) után a 6. fejezet az igen fontos kockázatelemzés és -értékelés módszertanát ismerteti, melynek főbb lépései a következők:

- az intézmény, illetve az ott zajló tevékenységi folyamatok meghatározása és elemzése;

- a korrupciós veszélyeztetettség területeinek (szerződéskötések, jogalkotás stb.) és növekedését kiváltó tényezőknek

(komplexitás, változások stb.) a felmérése és értékelése;

- az ellenálló képesség vagy az integritásirányítási rendszer fejlettségének értékelése a különféle lehetséges intézkedések – az ún. „kemény” intézkedések: jogszabályok, felelősségek, belső kontrollok stb. és az ún. „puha” intézkedések: értékek és normák, vezetés, szervezeti kultúra stb. – alapján;

- eltéréselemzés annak feltárására, hogy egyensúly van-e a veszélyeztetett területek, folyamatok és az ellenálló képesség vagy az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintje között, és így van-e olyan fennmaradó veszélyeztetettség, amelyet további irányítási intézkedésekkel szükséges ellensúlyozni, valamint

- az eltéréselemzés alapján a célszerűnek látszó intézkedési javaslatok megfogalmazása.

E lépések szerinti kockázatelemzés és -értékelés elvégzése a kormányzati közigazgatási intézmények feladata. Az egyes intézmények értékelésekor kapott eredmények összesítésével rendszerszerű áttekintést kaphatunk a teljes közszféráról vagy annak bizonyos területeiről. Ezt az áttekintést kockázati térképnek vagy integritáskockázati térképnek nevezhetjük. A kockázatelemzés elvégzése, illetve a kockázati térkép készítése Hollandiában önértékelés alapján történik. Ezt a saját intézmény működését jól ismerő, kiválasztott munkavállalókból álló reprezentatív munkavállalói csoport végzi. A kockázatelemzés és -értékelés történhet más módszerek alkalmazásával is, így a külső szakértők által végzett felmérésekkel vagy képzett ellenőrökkel, független ellenőrzéssel.

A Holland Számvevőszék integritást támogató tevékenységének bemutatása

(7. fejezet) után a magyar közigazgatásban végzett két integritási esettanulmányt ismertet (8. fejezet).

A holland metodológia hazai adaptációjának tesztelésére először 2008-ban az ÁSZ Kutató Intézete tett kísérletet oly módon, hogy kérdőíves felmérés történt a minisztériumok esetében, és az önértékelési módszert alkalmazták a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Kis- és Középvállalkozói Célelőirányzata, valamint a Szigetszentmiklósi Önkormányzat Építéshatósági Osztálya esetében. A minisztériumi válaszok alapján három általános megállapítás tehető.

– A minisztériumok tevékenységében sok olyan folyamat van (szerződéskötések, pénzkifizetések, jogszabályok alkotása), amelyek magukban hordozzák a korrupció veszélyét.

– E folyamatok jelentős része nem a minisztérium alaptevékenységéhez, hanem kiegészítő tevékenységéhez kötődik.

– A minisztériumok az elsődleges korrupciós veszélyeztetettség szempontjából nem alkotnak egységes halmazt, az egyes minisztériumok feladatköre ebből a szempontból is különböző.

A felmérésből továbbá az a tanulság adódott, hogy a létező korrupciós veszélyeztetettséget leginkább a komplex és változó jogi környezet, valamint a politikai befolyás (beavatkozás) és kapcsolatrendszerek növelik.

A kísérleti önértékelés tapasztalata a Szigetszentmiklósi Önkormányzatnál az volt, hogy az integritási szabályok megsértését elsősorban az információs rendszer elégtelensége és a munkaerőhiány okozta.

Az elsajátított ismeretek birtokában, az ÁSZ az első esettanulmányt követően 2009-ben egy új és innovatív fejlesztés (a

továbbiakban: Integritás Projekt) kezdeményezésével hozzálátott a hazai költségvetési szervek működésének korrupciós szempontú felméréséhez, valamint a tünetek és a mögöttes okok feltárásához.

Az Integritás Projekt célja, hogy az ÁSZ által kezdeményezett fejlesztés a korrupciós kockázati adatok megjelenítésén túl a társadalmi szintű „tudatformálást” is elősegítse. Az Integritás Projekt ezért folyamatos kommunikációt kíván fenntartani célcsoportjaival, az elsődlegesen megcélzott költségvetési intézményi körrel, a döntéshozókkal, az ellenőrzési szakemberekkel, a szakmai és tudományos szervezetekkel, valamint a széles nyilvánossággal.

A könyv áttekintést nyújt a 2011. és 2012. évi felmérések figyelemre méltó főbb eredményeiről. A választ adó intézmények korrupciós kockázatait tekintve, a költségvetési szervek jogállásából és feladatköreiből következő korrupciós kockázatok a főbb szervezettípusok esetében mind a két évben a legnagyobbak a helyi önkormányzatoknál, a független államhatalmi szervezeteknél, a területi igazgatási, a rend- és honvédelmi szervezeteknél, valamint a kormányzati szervezeteknél voltak.

A korrupciós veszélyeztetettség mértékét növelő tényezők a legnagyobb szerepet a felsőoktatási intézmények, a független államhatalmi szervezetek, a kormányzati szervezetek, az egészségügyi intézmények, valamint a területi igazgatási szervek esetében játszották.

A kérdőíves felmérések válaszai alapján megállapítható az is, hogy a lényeges különbségek nem területi (regionális, megyei, illetve kistérségi) szinten mutatkoznak, hanem az eredményeket elsősorban intézmények szintjén, egyedileg kell

vizsgálni, illetőleg intézménycsoportonként célszerű egymással összehasonlítani.

Az Állami Számvevőszéknél folyó kutatások eredményei és az integritási felmérések tapasztalatai lehetővé tették, hogy az intézménynek szoros eredményes munkakapcsolatai alakuljanak ki a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal. A könyv 9. fejezete röviden összefoglalja azokat a legfőbb javaslatokat, amelyeket az ÁSZ tett a korrupció elleni küzdelem keretrendszerére, illetve az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének kialakítására. Mint ismert, az integritásirányítási rendszer bevezetése a kormány korrupciómegelőzési programjának lényegi eleme, a szervezet integritásának biztosítására irányuló vezetési és irányítási funkció.

A tett javaslatok közül az egyik legfontosabb, hogy mivel a nemzetközi irányzatok közül az integritás erősítése látszik hosszú távon a leghatékonyabb útnak, szükséges és célszerű olyan korrupcióellenes stratégiát kialakítani, amelynek eredményeként a prevenció kerül előtérbe. Az integritás erősítését a magyar közigazgatás modernizációs igénye is szükségessé teszi.

Az ÁSZ egy másik javaslata szerint a hazai integritásirányítási rendszer kialakításánál az OECD és Hollandia rendszereit célszerű kiindulópontnak tekinteni a kormányzati programalkotás számára. A két rendszerből egy olyan továbbfejlesztett rendszer kiépítését és alkalmazását javasolta az ÁSZ, amely a rendszerek által megjelenített tárgykör hat területét: a vezetés szerepét; a célokat, a standardokat és értékeket; a struktúrákat, folyamatokat; a szervezeti kultúrát és HR-politikát; a monitoringot, kockázatkezelést; az értékelést és a jelentéstételt logikai-elméleti

összefüggésrendszerbe foglalja, és tartalmazza a gyakorlati megvalósítás konkrét szervezeti és jogi rendszereit is.

E javaslatok, más javaslatokkal együtt, sokoldalúan tükröződnek a kormány korrupciómegelőzési programjában.

A könyv III. része az integritás kompetenciaalapú erősítésének lehetőségeit vizsgálja, és pozitív választ ad arra a kérdésre, hogy vajon lehetséges-e elérni az integritás erősítését a személyi és szervezeti kompetenciák fejlesztésével. Ezzel az integritás erősítését új, a szakirodalomban eddig nem tárgyalt lehetőség feltárásával alapozza meg azáltal, hogy a kompetencia és az integritás rendszerszerű kapcsolatának megteremtésére tesz kísérletet. Ennek érdekében ún. integritási kompetenciamodellt értelmez, amely a kompetenciákat azokkal a fejlesztési feladatokkal és intézkedésekkel kapcsolja össze, amelyek az integritás erősítését, és így azon keresztül a korrupció elleni küzdelem céljait is szolgálják. E modellt két dimenzióban, a személyi integritási kompetenciamodell és a szervezeti integritási kompetenciamodell formájában is értelmezi, és ajánlja azok alkalmazását.

E javaslatok alátámasztására a könyv 12. fejezete két empirikus – Eger és Szombathely megyei jogú városokra vonatkozó – önkormányzati kompetenciavizsgálat eredményeit is bemutatja. Az önkormányzati felmérések egyértelműen igazolták, hogy a kompetenciaalapú struktúra sokoldalúságot követel a köztisztviselői kartól. Ennek érdekében továbbképzésekre és a politikai erők határozott támogatására van szükség. Csak így lehetséges a hagyományos hivatalnoki szemléletet megváltoztatni, és tenni egy jelentős lépést a hatékonyabb közigazgatási rendszer felé.

A felnőttkori kompetenciaképzés szük-

ségessége mellett a szerző hangsúlyozza a közoktatás fontosságát is. A közoktatásban – a Nemzeti alaptantervben – kiemelt célként szükséges rögzíteni az integritás védelmét és erősítését, ami lehetővé teszi a csalás és a korrupció elleni küzdelem tartós, szilárd alapokra való helyezését. Fontos emellett az integritás duális megközelítésű értelmezése is. Nem elégséges ugyanis csak az integritás „jó oldalát”, a pozitív értékeket kiemelni, hanem a „rossz oldalra”, az integritás megsértésére, az abban rejlő társadalmi, szervezeti, korrupciós veszélyekre és kockázatokra, illetve azok elkerülésének fontosságára is rá kell irányítani a figyelmet. Az integritátszemléletnek ezt a két aspektust egyszerre felölelve kell a közvetítendő műveltség részévé válnia.

E gazdag, nagy ívű tudományos monográfia – az egyik könyvajánló, Rétvári

Bence szavaival – „jó szívvel ajánlható nemcsak a gyakorlati szakemberek, de a közigazgatás fejlesztésének ügye iránt érdeklődő minden olvasó számára”, a másik könyvajánló, Kovács Árpád szavaival pedig „hivatott arra, hogy hiánypótló szakkönyvként és tananyagként segítse hazánkban a korrupció elleni fellépést, a megelőzést szolgáló gyakorlat meghonosítását”.

JEGYZETEK

- ¹ Lásd erről Lentner Csaba: *Magyarország integrációja a nemzetközi pénzügyi intézményekbe*. Recenzió Báger Gusztáv fenti című könyvéről. (Akadémiai Kiadó, 2011.) *Polgári Szemle*, 2012/1–2., 316–323. o.
- ² Lentner Csaba: *A pénzügypolitikai stratégiaváltás kényszere*. In: *Globális lendkerekek. Gazdasági-pénzügyi tanulmányok Báger Gusztáv 70. születésnapjára*. Állami Számvevőszék – Tiszatáj Alapítvány, 2008, 191–201. o.

A POLGÁRI SZEMLE 2012-ES TARTALOMJEGYZÉKE

<i>Szerző, cím</i>	<i>Lapszám</i>	<i>Oldalszám</i>
Bencsik Gábor – A negációk népe, avagy a közép-európai cigány történelem strukturális keretei	2012/1–2.	60
Besenyei Mónika – Divat-e még a fenntarthatóság?	2012/3–6.	66
Bódi Stefánia – Bibó István gondolatai a régió és a demokrácia kapcsolatáról	2012/3–6.	100
Bordás Mária – Gondolatok a közigazgatás-tudományról	2012/3–6.	11
Botos Balázs – Ciprus: Európa és Törökország között	2012/1–2.	260
Csermák Károly – Az Új Széchenyi Terv lakáspolitikája	2012/1–2.	123
Eperjesi Zoltán – Az Európai Unió versenyképessége a globális kihívások közepette	2012/3–6.	74
Fricz Tamás – Népi-urbánus vita – még mindig?!	2012/3–6.	267
Gereben Ágnes – Amiről „a halál kufárának” pere szól	2012/1–2.	272
Giday András – Életciklus-szemlélet és a társadalombiztosítás bevételei	2012/3–6.	165
Járosi Márton–Kacsó András – A nemzeti energiapolitika eredményei és esélyei	2012/1–2.	144
Klinghammer István – A Kárpát-medence térképezése – a magyar térképészet története	2012/3–6.	182
Koller Boglárka – Duna-völgyi identitás – Az Európai Duna Régió Stratégia lehetőségei	2012/1–2.	242
Kun Miklós – Sztálin alkonya	2012/1–2.	218
Laki Ildikó – Napjaink diszkriminációs fogalmai és megjelenési formái	2012/3–6.	254
Nyikos Györgyi – Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában	2012/3–6.	140
Prugberger Tamás – Az Európai Unió és az IMF reflexiója az Orbán-kormány politikai törekvéseire, és mindenek hazai kormányzimpatizáns objektívnek szánt értékelése	2012/1–2.	25
Raisz Anikó – GMO-támadás, mint az agresszió újabb formája?	2012/1–2.	168
Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról	2012/3–6.	32
Samu Mihály – Az önrendelkezési jog és érvényesítésének gondja – világprobléma	2012/1–2.	36
Sárközy Tamás – A túlzások dialektikája	2012/3–6.	302
Sebestény Sándor – Országgyűlési vizsgálóbizottság 1848-ban	2012/3–6.	328

A Polgári Szemle 2012-es tartalomjegyzéke

Sohár Pál – Kultúra és politika a szocialista Magyarországon	2012/3–6.	236
Suha György – A gazdaságdiplomácia átalakulása	2012/1–2.	280
Szabó István – Önkormányzati feladatellátási modellek a megyei jogú városok önkormányzatainál	2012/1–2.	193
Szabó Tamás – Spanyolország a kimerülés határán	2012/3–6.	375
Szabó Tibor Zsombor – A Felhők – Röpirat Széchenyi Hitele ellen	2012/3–6.	389
Szegő Szilvia–Giday András – A forint külső vagy belső leértékelése – nincs harmadik út	2012/1–2.	84
Szigeti Cecília–Borzán Anita – Lokális ökológiai lábnyomszámítás, kritikák és jó gyakorlatok	2012/3–6.	122
Szinay Ildikó – A Jó állam-koncepció értelmezése Magyar Zoltán korában és napjainkban	2012/3–6.	364
Szmodis Jenő – A sajtószabadság elvének történeti és antropológiai vonatkozásairól	2012/3–6.	351
Szmodis Jenő – A jog és a gazdaság néhány összefüggéséről	2012/1–2.	181
Tomcsányi Pál – Életmód, megelégedettség, és a szellemi- lelki élmények	2012/3–6.	202
Vehrer Adél – Téltemetés szalmabábuval	2012/1–2.	295
Veres Pál – Költség-haszon elv értelmezhetősége a hazai felsőoktatás finanszírozásában	2012/1–2.	100
<i>Könyvvilág</i>		
Botos Balázs – Ezt főztük (ki) Európának (Győri Enikő, Bakos Piroska és Gál Helga könyvéről)	2012/3–6.	413
Gáspár Tamás – Szemlélet, módszer és kreativitás (Majoros Pál könyvéről)	2012/3–6.	421
Lentner Csaba – Magyarország integrációja a nemzetközi pénzügyi intézményekbe	2012/1–2.	319
Lentner Csaba – Gondolatok Mezey Gyula Közigazgatási menedzsment című könyvéről	2012/1–2.	327
Lentner Csaba – Bencsik Gábor Horthy-kötetéről	2012/3–6.	404
Parti Katalin – Nekünk München kell? (Recenzió Póczik Szilveszter könyvéről)	2012/3–6.	416
Tatay Tibor – Recenzió Somogyi Ferenc, Somogyi Katalin és Józsa László A magyar emberitőke-állomány állapota című könyvéről	2012/3–6.	427