

2023. 1.

KÖZELÍTÉSEK



MILTON FRIEDMAN
EGYETEM

negyedéves, internetes folyóirat



KÖZELÍTÉSEK

LEKTORÁLT FOLYÓIRAT

Minden publikálásra beküldött kéziratot két felkért opponens lektorál.

ISSN 2498-7816

Kiadja a Milton Friedman Egyetem

Megjelenik évente két vagy négy alkalommal online formában.

FŐSZERKESZTŐK:

Laki Ildikó, Haszonné Kiss Katalin

FELELŐS SZERKESZTŐ:

Szűts Zoltán

SZERKESZTŐK:

Iwona Florek PhD – Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej w Jozefowie – Lengyelország

Grajczjár István – Milton Friedman Egyetem

Szatmári Péter – Milton Friedman Egyetem

Szegediné Lengyel Piroska – Milton Friedman Egyetem

Schottner Krisztina – Milton Friedman Egyetem

Bán-Forgács Nóra – Milton Friedman Egyetem

OLVASÓSZERKESZTŐ

Szűcs Katalin Ágnes

A SZERKESZTŐSÉG CÍME:

Milton Friedman Egyetem, 1039 Budapest, Kelta utca 2.

A KIADÓ NEVE:

Milton Friedman Egyetem

Székhelye: 1039 Budapest, Kelta utca 2.

A KIADÁSÉRT FELELŐS SZEMÉLY:

Schottner Krisztina rektor

A SZERKESZTÉSÉRT FELELŐS SZEMÉLY:

Laki Ildikó

Tördelő szerkesztő: Tárkányi Marietta

KAPCSOLAT:

Laki Ildikó (laki.ildiko@uni-milton.hu)

TARTALOMJEGYZÉK

TUDOMÁNYOS GONDOLATOK

Dr. Benyó Béla

A társadalmi tényezők vizsgálatának előtérbe kerülése az Egészségügyi Világszervezet gyakorlatában az egészségügyenéltelességgel kapcsolatos intézkedések megalapozásához 4
DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-1>

Szabó Tamás

Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás társadalompolitikai dimenziói 20
DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-2>

FELVETÉSEK – ÉRTEKEZÉSEK

Vasali Zoltán

Mit tud megőrizni az Európai Unió energia- és háborús válság idején a környezetvédelmi és klímapolitikai célkitűzéseiből? 48
DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-3>

István Grajczár

Party of the subjective winners? Fidesz' success among employees after the economic crisis of 2008–2012 65
DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-4>

JOG, POLITIKA ÉS ÉRTÉK

Bán-Forgács Nóra

A transzformatív alkotmányosság Dél-amerikai modellje 91
DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-5>

Soós Eszter Petronella

Ki lesz a fő ellenfél? Ellenzéki stratégiák és lehetőségek a 2022-es francia választások után 110
DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-6>

Szatmári Péter

Az osztrák legitimisták az önálló Ausztria védelmében 126
DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-7>

Laki Ildikó

A társadalmi integráció lehetséges útjai – A Közéletések folyóirat margójára 143
DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-8>

TUDOMÁNYOS GONDOLATOK

Dr. Benyó Béla¹

A TÁRSADALMI TÉNYEZŐK VIZSGÁLATÁNAK ELŐTÉRBE KERÜLÉSE AZ EGÉSZSÉGÜGYI VILÁGSZERVEZET GYAKORLATÁBAN AZ EGÉSZSÉGEGYENLŐTLENSÉGGEL KAPCSOLATOS INTÉZKEDÉSEK MEGALAPOZÁSÁHOZ²

DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-1>

Absztrakt

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) az elmúlt évtizedekben jelentős elméleti és politikai erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy feltárja az egészségyenlőtlenség kialakulásának társadalmi tényezőit és olyan modellt alkosson, amely alkalmas az azt enyhítő politikai cselekvési koncepciók, beavatkozások megalapozásához. Ennek érdekében folyamatosan napirenden tartotta a társadalmi tényezők elemzését. Modelljének megalkotásához felhasználta az ezen a területen tevékenykedő kutatók korábbi eredményeit, s létrehozta a Egészség Társadalmi Determinánsok Bizottságát. A WHO felismerte, hogy az egészség komplex társadalmi jelenség, amelynek eléréséhez a szélesebb társadalmi környezet befolyásolására is szükség van.

Abstract

In recent decades, the World Health Organization (WHO) has made significant theoretical and political efforts in order to reveal the social factors of the health inequality and to create a model that is suitable for the foundation of political action concepts and interventions that may alleviate it. In order to this, it kept the issue on the agenda continuously. To create a model, WHO used the findings of previous researchers active in this field, for which the Committee on Social Determinants of Health was established. The WHO recognized that health is a complex social phenomenon and to reduce health inequality requires influencing the wider social environment too.

¹ A szerző a Milton Friedman Egyetem főiskolai docense.

² A cikk alapja az „A conceptual framework for action on the social determinants of health”, (Discussion Paper Series on Social Determinants of Health, 2) című, 2010-ben megjelent WHO kiadvány. ISBN 9789241500852. Elérve: 2022. 11. 04. A WHO kiadvány szerzői: Solar O, Irwin A.: A conceptual framework for action on the social determinants of health, Social Determinants of Health Discussion Paper 2 (Policy and Practice).

Előszó

A tanulmányismertető cikk aktualitását az adja, hogy megjelenésével közel egy időben³ kerül sor az Egészségügyi Világszervezet (WHO) Közgyűlésére, amelynek napirendjén a több mint egy évtizede magyarázó modellként és a beavatkozási politikák alapjául szolgáló elméleti rendszer elemeinek, az egészség társadalmi meghatározó tényezőinek a felülvizsgálata is szerepel. A felülvizsgálat szó helyett a továbbfejlesztés kifejezés talán megfelelőbb lenne, mert valójában a korábbi elméleti modellek aktualizálásáról, finomításáról van szó, aminek előzménye a WHO Egészségügyi Társadalmi Tényezők Bizottságának 2008-as jelentése,⁴ valamint az egészséget meghatározó társadalmi tényezőkről szóló riói politikai nyilatkozat (2011)⁵ volt. Ez utóbbi dokumentum tízedik évfordulóján, 2021-ben az Egészségügyi Világszervezet Közgyűlése határozatot⁶ (A74/VR/7) fogadott el, amelyben megismételte azt a kollektív elhatározást, hogy fokozni kell az erőfeszítéseket a tagországokban tapasztalható egészségyenlőtlenség csökkentésére az egészség társadalmi tényezőinek részletesebb, alaposabb feltárásával, a kapcsolódó intézkedések megfogalmazásával, ahogyan azt az Egészségügyi Világszervezet Közgyűlése korábban kérte.

A határozat hangsúlyozta, hogy minden lehetséges szinten törekedni kell az egészség egyenlőtlenség eloszlásának javítására, az egészséget károsító körülmények kezelése, az ehhez szükséges intézkedések felgyorsítása érdekében.

Felhívta a tagállamokat, hogy az egészségügyi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében fokozzák erőfeszítéseiket az egészség társadalmi, gazdasági és környezeti meghatározó tényezőinek feltárására, az eredmények átültetésére a gyakorlatba, és gyorsítsák fel az egészségügyi erőforrások országokon belüli és országok közötti egyenlőtlen elosztásának javítására tett intézkedéseik végrehajtását.

A határozat felkérte a tagállamokat, hogy ágazatközi adatok felhasználásával elemezzék és kövessék nyomon az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek alakulását, hogy a szükséges ismeretek birtokában megalapozottan dönthessenek az egészség meghatározó társadalmi tényezőire vonatkozó nemzeti politikákról. E célból a tagállamok vállalják, hogy létrehozzák az egészséget meghatározó társadalmi tényezők nyomon követési rendszereit, beleértve az olyan platformokat és mechanizmusokat, mint a megfigyelőközpontok, illetve a már meglévő intézmények, például a nemzeti közegészségügyi intézetek vagy a nemzeti statisztikai hivatalok megerősítését.

A határozat végrehajtásáról a Végrehajtó Tanácsnak 2023-ban be kell számolnia az Egészségügyi Világszervezet 2023. január 30. – február 7. között megrendezésre kerülő hetvenhatodik közgyűlésén.

Ez az esemény kiváló alkalmat teremt arra, hogy áttekintsük, milyen erőfeszítéseket tett, milyen

3 2023. január 30. – február 07. között.

4 Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: World Health Organization; 2008.

5 Rio Political Declaration on Social Determinants of Health, Rio, de Janeiro, Brazil, 21 October 2011

6 Resolution on Social Determinants of Health: WHA74.16.

eredményeket ért el a WHO napjainkig a társadalmi tényezők egészségi állapotra gyakorolt hatásainak elemzésében és azok gyakorlati politikai programokká történő konverziójában. Ennek során azt is érdemes összefoglalni, hogy a WHO jelenlegi gyakorlatában melyek azok a társadalmi tényezők, amelyek jelentősen meghatározzák az egyének és közösségek helyzetét az egészségyenlőtlenség terén, s végül komplex magyarázó modellé alakulva folyamatosan formálták az egészségről alkotott nézeteket, a politikai cselekvés kereteit az utóbbi két évtizedben.

A cikk e folyamat rövid bemutatására törekszik. A téma terjedelmére való tekintettel ez azonban csak részletekben, cikksorozatban lehetséges. Az első rész, amely bevezetőnek is tekinthető, az egészség társadalmi determinánsainak előtérbe kerülését, a biomedikális szemlélet meghaladását járja körül az egészségyenlőtlenség jobb megértése érdekében. Megírásának alapjául „A Conceptual Framework for Action on the Social Determinants of Health” című WHO-kiadvány szolgált, annak nem teljes körű ismertetése.

Bevezetés

Nem volt ez mindig nyilvánvaló, de ma már széles körben ismert és elfogadott tény, hogy az egészség összetett társadalmi jelenség, amely több szempontból is elemezhető, több egymásra épülő rétege van, az egyes elemek bonyolult kölcsönhatásaiból épül fel és számos eleme társadalmi eredetű. Ez a megközelítés azonban csak fokozatosan vált ismertté a szakmai köztudatban. Az elmúlt évtizedekben jelentős viták folytak nemzetközi szinten az egészség–betegség etiológiájáról, meghatározó tényezőiről, két fő kérdéscsoport körül formálódva: (1) kezdetben a szűken vett, technológiai alapú, orvosi és közegészségügyi beavatkozásokra épülő megközelítések szolgáltak kiindulópontként az egészség mibenlétének megértéséhez; (2) csak később került a figyelem középpontjába az egészségnek, betegségnek társadalmi jelenséggé váló felfogása, amely lényegét tekintve összetettebbnek bizonyult, mint a korábbi biomedikális szemlélet. Jellemzője az is, hogy megváltoztatása, befolyásolása interszektoriális cselekvést igényel, és legtöbbször szélesebb társadalmi igazságossági programokhoz kapcsolódik. A WHO 1948-as alkotmánya egyértelműen elismeri ezt a komplexitást, a társadalmi és politikai feltételek egészségre gyakorolt hatását, az olyan ágazatokkal való együttműködés szükségességét, mint a mezőgazdaság, az oktatás, a lakhatás és a szociális szektor (Universal Declaration of Human Rights, 1948). Azonban az 1950-es és 1960-as években ez az összefüggés még nem volt nyilvánvaló, a WHO és más globális egészségügyi szereplők inkább a technológia által vezérelt, „vertikális” kampányokat hangsúlyozták, amelyek konkrét betegségeket céloztak meg, kevés figyelmet fordítva azok társadalmi kontextusára.

Az egészség társadalmi modelljét az 1978-as Alma-Ata Nyilatkozat és az azt követő Egészséget Mindenkinél Mozgalom élesztette újjá, az egészségyenlőség, az ellátás méltányossága megteremtésének fontosságát és szükségességét hangsúlyozva, a társadalmi környezet ágazatközi programok-

kal történő befolyásolásával (WHO - UNICEF, 1978). Abban az időszakban számos kormány elfogadta az ágazatközi fellépés elvét az egészség társadalmi tényezőinek (SDH: Social Determinants of Health) elismerésével, az „Egészséget Mindenkinek” program keretében történő vizsgálatával. A lendület azonban megtört, a neoliberais gazdasági modellek, melyek az 1980-as években terjedtek el, akadályokat gördítettek a politikai cselekvés elé. Az egészségügyi szektorban a neoliberais megközelítések olyan piacorientált reformokat tettek kötelezővé, amelyek rendszercélként a hatékonyságot hangsúlyozták a méltányosság, az egészségyenlőség megteremtése helyett, és gyakran csökkentették a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok hozzáférését az egészségügyi szolgáltatásokhoz. A makrogazdasági politika szintjén a nemzetközi pénzügyi intézmények sok fejlődő országra strukturális kiigazítási programokat kényszerítettek rá, a kormányok szociális kiadásainak éles csökkentését írták elő, korlátozva ezzel a politikai döntéshozókat az egészség komplex, társadalmi-gazdasági oldalról történő megközelítésében.

Annak ellenére, hogy ezeket a piacorientált reformokat a fejlődő és a fejlett országokban egyaránt alkalmazták, idővel újabb és szisztematikusabb elemzések láttak napvilágot, amelyek a szélesebb társadalmi környezet egészségre gyakorolt hatásáról számoltak be. Egy sor kiemelkedő tanulmány, köztük McKeowné és Illiché, megkérdőjelezte a domináns orvos-biológiai paradigmát, és sikeresen cáfolta azt az elképzelést, hogy a jobb orvosi ellátás önmagában is jelentős javulást eredményezhet a lakosság egészségi állapotában (Illich, 1976), (Colgrove, 2002), (Szreter, 2004), (McKeown, 1976), (Szreter, 2004).

Az 1990-es évek elején a WHO Európai Irodájában egy új egészségügyi esélyegyenlőségi program koncepcionális alapjait fogalmazták meg, így az egészség társadalmi kontextusban való megközelítése is egyre szélesebb körben terjedt el (Whitehead M., 1990), (Braveman P., 1998). Az 1990-es évek végére és a 2000-es évek elejére egyre több olyan tanulmány született, amely az egészségyenlőség romlásáról számolt be. Bebizonyosodott, hogy a meglévő egészségügyi és szociális politikák nem voltak képesek csökkenteni az egészségi állapot társadalmi különbségeit, ezért több – főleg európai – ország fejezte ki aggodalmát ezzel kapcsolatban.

2003-ban Lee Jong-wook a WHO főigazgatójaként egy olyan új programmal lépett hivatalba, amely az „Egészséget Mindenkinek” program értékeinek felélesztése révén az egészségügyi méltányosságot, a társadalmi igazságosságot tekintette fő céljának. A főigazgató a WHO 2004-es közgyűlésén bejelentette, hogy az egészség társadalmi tényezőinek (SDH) vizsgálatát egészségügyi programja kulcsfontosságú elemévé teszi, és ennek érdekében létrehozza az Egységügyi Társadalmi Tényezők Bizottságát (CSDH), az egészség társadalmi determinánsaival foglalkozó bizottságot (Lee, 2004). Lee üdvözölte az egészségügybe történő globális befektetések növekedését, de hangsúlyozta, hogy „a betegségek csökkentését, az életek megmentését célzó beavatkozások csak akkor lehetnek sikeresek, ha ennek során az egészség társadalmi meghatározóit is megfelelő mértékben figyelembe veszik” (Lee, 2005: 365).

A főigazgató azzal bízta meg a bizottságot (CSDH), mozgósítsák az egészség társadalmi tényezőivel kapcsolatos új ismereteiket olyan módon, hogy azok gyorsan politikai cselekvésekké alakíthatóak legyenek. Az egészség társadalmi tényezőivel (SDH) kapcsolatos program 2005. márciusi chilei indításának alkalmából mondott beszédében Lee ígéretet tett arra, hogy az Egészségügyi Társadalmi Tényezők Bizottsága 2008-ban, a WHO Alma-Atában megrendezésre kerülő harmincadik közgyűlésén, a WHO-alkotmány hatálybalépésének hatvanadik évfordulóján be fogja nyújtani a jelentését. Sürgette a bizottságot, hogy vigye tovább azokat az értékeket, amelyek a legnagyobb hatást gyakorolják a közegészségügy fejlődésére, és mihamarabb ültesse át azokat a gyakorlatba.

Az Egészség Társadalmi Tényezői (SDH) program etikai vezérelve az egészségügyi méltányosság volt, amelynek révén a WHO szerint a társadalmi csoportok közötti méltánytalan és elkerülhető egészségügyi különbségek csökkenthetők, orvosolhatók. A program egyik alapelve, hogy az egészségügyi méltányosság megvalósulásáért az elsődleges felelősség a kormányokat terheli, mert a nemzetközi emberi jogok rendszere megfelelő fogalmi alapot biztosított az Egészség Társadalmi Tényezőivel kapcsolatos politikák megfogalmazásához. A keretprogram az egészséghez való emberi jog érvényesülése révén magában foglalja az érintett közösségek felhatalmazását (empowerment) is arra, hogy a lehető legteljesebb kontrollt gyakorolhassák az egészségüket meghatározó társadalmi tényezők felett.

Korábbi elméletek és modellek

Az Egészségügyi Társadalmi Tényezők Bizottságának (CSDH) társadalmi tényfeltáró és modellépítő munkája nem volt előzmény nélküli. Már korábban is történtek kísérletek az egészségegyenlőtlenség társadalmi összefüggéseinek feltárására. Az alábbiakban bemutatunk néhány, a társadalmi kontextust is figyelembe vevő, alapvető elméletet, melyek korábbi és kortárs elemzők munkásságára épülnek. Először a szociálepidemiológiai elmélet három fontos irányát ismertetjük. Ezt követően bemutatunk néhány elméletet azokról a hatásokról, amelyeken keresztül a társadalmi környezet befolyásolja az egészségügyi eredményeket. Végül kiemeljük azokat a területeket, amelyeket a korábbi elméletek nem tisztáztak eléggé, és amelyeket a CSDH javasolt keretrendszere új megvilágításba helyez.

Kortárs irányzatok az SDH elméletben

A mai szociálepidemiológusok által hivatkozott három fő elméleti irány, melyek nem zárják ki egymást, a következők: (1) a pszichoszociális megközelítések; (2) a betegség társadalmi eredete/egészségügyi gazdaságosság; (3) az ökoszociális elmélet és az ehhez kapcsolódó többszintű keretrendszerek. Mindhárom megközelítés olyan elvek megfogalmazására törekszik, amelyek képesek megragadni és megmagyarázni a társadalmi egyenlőtlenségeket. Ezek mindegyike képviseli azt, amit Krieger a „betegségek eloszlásáról” szóló elméleteknek nevezett, amelyek nem redukálhatók

a betegségek ok-okozati összefüggéseinek mechanikus értelmezésére. Abban különböznek egymástól, ahogyan a társadalmi és biológiai feltételek különböző aspektusait hangsúlyozzák a lakosság egészségének alakulásában, s amilyen módon a társadalmi és biológiai magyarázatokat integrálják (Krieger, 2001), (Krieger, 2002), (Krieger, 2005).

Az első iskola a pszichoszociális tényezőkre helyezi az elsődleges hangsúlyt, és azt a nézetet vallja, hogy „az egyenlőtlen társadalmakban a személyes státusz észlelése és tapasztalata stresszhez és rossz egészségi állapothoz vezet” (Raphael, 2006: 236), (Raphael – Bryant, 2006). Ez az iskola Cassel klasszikus tanulmányára vezethető vissza (Cassel, 1976), amelyben azt állította, hogy a „társadalmi környezetből” származó stressz megváltoztatja a gazdaszervezet fogékonyságát, és olyan módon befolyásolja a neuroendokrin funkciót, ami növeli a szervezet betegségekkel szembeni sebezhetőségét. Az újabb kutatók, legfőképpen Richard Wilkinson, arra törekedtek, hogy összekapcsolják a megváltozott neuroendokrin mintákat, a veszélyeztetett egészségügyi funkciókat az emberek társadalmi hierarchiában elfoglalt helyükről alkotott felfogásával és tapasztalataival. E teoretikusok szerint az életükben, a társadalmi környezetben tapasztalt egyenlőtlenség arra készíteti az embereket, hogy állandóan összehasonlítsák státuszukat, vagyonukat és életkörülményeiket másokéval, ami szegényérzetet és értéktelenség érzését váltja ki a hátrányos helyzetűekben, ami végül egészséget alácsökkentő krónikus stresszt okoz. Eközben a társadalom egészének szintjén a jövedelmi és társadalmi státusz meredek hierarchiája gyengíti a társadalmi kohéziót, és a társadalmi kötelek felbomlása az egészségre nézve is negatívan hat. Ez az irányzat a társadalmi egyenlőtlenség értelmezésével kapcsolatosan jelentős irodalmat tudhat maga mögött a pszichobiológiai mechanizmusok és az egészségi állapot összefüggésének feltárását tekintve (Wilkinson – Pickett, 2006), (Lynch et al., 2001), (Wilkinson, 2000), (Marmot – Wilkinson, 2001), (Lobmayer – Wilkinson, 2002), (Marmot, 2002).

A második, ugyancsak jelentős elmélet képviselői azok a kutatók, akik a betegségeket társadalmi eredetűnek tartják, ezt néha materialista vagy neo-materialista álláspontnak is nevezik. Ezek a kutatók nem tagadják a jövedelmi egyenlőtlenség negatív pszichoszociális következményeit. Ugyanakkor azzal érvelnek, hogy a jövedelmi egyenlőtlenségek és az egészségügyi állapot közötti összefüggések értelmezését az egyenlőtlenségek strukturális okaival kell kezdeni, és nem csak az egyenlőtlenség észlelésére összpontosítani. Ebben az értelmezésben a jövedelmi egyenlőtlenség egészségre gyakorolt hatása az egyének birtokában lévő erőforrások és a közösségi infrastruktúra szűkösségében egyaránt tükröződik (Kaplan et al., 1996), (Davey Smith – Egger, 1996), (Lynch et al., 1998). Véleményük szerint a gazdasági folyamatok és a politikai döntések meghatározzák az egyének rendelkezésére álló forrásokat, ezáltal befolyásolják a nyilvánosság természetét, az infrastruktúra, az oktatás, az egészségügyi szolgáltatások, a közlekedés, a környezetvédelmi szabályozás, az élelmiszerek elérhetőségét, a lakhatás minőségét, a foglalkozás-egészségügyi szabályozást, amelyek az életfeltételek ún. „nonmateriális” mátrixát alkotják. Így a jövedelmi egyenlőtlenség önmagában

csak egyetlen megnyilvánulása a lakosság egészségét befolyásoló anyagi feltételek halmazának.

A harmadik elmélet, Krieger „ökoszociális” megközelítése, hasonlóan más többtényezős keretrendszerekhez, a társadalmi és biológiai tényezők, valamint a dinamikus, történelmi és ökológiai perspektíva integrálására törekedett, hogy új betekintést nyerjen a betegségek eloszlásának meghatározó tényezőibe, az egészségügyben fennálló társadalmi egyenlőtlenségek rendszerébe (Krieger, 2001), (Krieger, 2002), (Krieger, 2005). Krieger szerint a többszintű elméletek „az egészség, a betegség és a jólét jelenlegi és változó népesedési mintáinak elemzésére törekszenek a biológiai, ökológiai és társadalmi szerveződés minden szintjén”, egészen a sejttől a humán társadalmi csoportosulásig, a komplexitás minden szintjén. Ebben az összefüggésben Krieger „megvalósulás” fogalma azt írja le, ahogyan az egészségi státuszunkba „beépítjük az anyagi és társadalmi világból származó biológiai hatásokat”, és véleménye szerint „biológiánk egyetlen aspektusa sem értelmezhető a történelem ismeretétől és az egyéni és társadalmi életmódtól elválasztva”. (Krieger, 2001: 668).

Az egészségi állapotot befolyásoló utak és mechanizmusok

Miután megvizsgáltuk az egészséget meghatározó társadalmi tényezők (SDH) főbb elméleti megközelítéseit, áttekintjük azokat a konkrét modelleket és az azokat alátámasztó bizonyítékokat, amelyek az egészségügyi egyenlőtlenségeket hivatottak megmagyarázni. Ezeket a modelleket Mackenbach osztályozását követve „perspektívákként” jellemezzük. Ez a kifejezés arra utal, hogy a vizsgált hipotézisek potenciálisan komplementer jellegűek, és az előbbi, a 4. fejezetben leírt elméleti „irányokhoz” hasonlóan nem tekinthetők egymást feltétlenül kizárónak.

Társadalmi szelekciós perspektíva

A társadalmi szelekció perspektívája azt jelenti, hogy az egészség határozza meg a társadalmi-gazdasági pozíciót, nem pedig a társadalmi-gazdasági pozíció az egészséget. Ennek a szelekciónak az alapja, hogy az egészség erős hatást gyakorol a társadalmi pozíció (státusz) elérésére, ami a társadalmi mobilitás olyan mintáját eredményezi, amelyen keresztül az egészségtelen egyének lefelé sodródnak a társadalmi gradiensben, az egészségesek pedig felfelé. A társadalmi mobilitás arra a felfogásra utal, hogy az egyén társadalmi helyzete egy életen belül megváltozhat, akár szülei társadalmi státusához (intergenerációs mobilitás), akár önmagához képest (intragenerációs mobilitás). Fontos különbséget tenni a generációk közötti és az intragenerációs egészségi szelekció között, bár kevés olyan tanulmány áll rendelkezésre, amely a szelekciót mindkét módon vizsgálná. Az egészségügyi és társadalmi mobilitás szakirodalma azt sugallja, hogy általában az egészségi állapot befolyásolja a későbbi társadalmi mobilitást (Illsley, 1955), (West, 1991), az ezzel kapcsolatos bizonyítékok azonban hiányosak, a meglévők pedig nem konzisztensek a különböző életszakaszokban vizsgálva. Az érvelést az is gyengíti, hogy csupán korlátozottan vagy egyáltalán nem állnak rendelkezésre

meggyőző bizonyítékok arra vonatkozóan, hogy ez milyen hatással lehet az egészségügyi egyenlőtlenségre (Blane et al., 1994), (Blane – Davey Smith – Bartley, 1990), (Bartley et al., 1994).

A kutatások egy jelentős csoportja azt mutatja, hogy a társadalmi mobilitás nem növeli az egészségügyi egyenlőtlenségeket. A csoportjukat elhagyók egészségi állapota rendre jobb volt, mint a célpopulációba tartozó embereké, tehát összességében javították a célpopuláció egészségi állapotát. A felfelé mobil népeesség pedig rontotta magasabb társadalmi-gazdasági rétegek átlagos egészségi állapotát (Manor – Matthews – Power, 2003), (West, 1991) Az erre vonatkozó bizonyítékok azonban ellentmondásosak, egyes tanulmányok azt sugallják, hogy az egészségügyi szelekció csökkenti a társadalmi egyenlőtlenségek nagyságát (Power et al., 2002), (Blane – Harding – Rosato, 1994), (Hart – Davey Smith – Blane, 1998), (Davey Smith et al., 1998a), (Davey Smith et al., 1998b), míg mások szerint ez éppen ellenkezőleg történik (Elstad, 2001). Éppen ezért egyes kutatók arra a következtetésre jutottak, hogy az egészségszelekció nem tekinthető az egészségyenlőtlenségek megbízható magyarázó tényezőjének (Marmot et al., 1997), (Davey Smith – Morris, 1994).

Az egészségszelekció vizsgálatának megközelítései

Az elmúlt évtizedekben a kutatók számos új elméletet fogalmaztak meg az egészségi szelekció társadalmi rétegződésben való szerepének és mértékének tanulmányozására. Az egyik új megközelítés a társadalmi mobilitásra összpontosít, nem csupán az egészségi állapothoz kapcsolódó, egészségileg meghatározott rétegződésre (Power – Matthews – Manor, 1996), (Rahkonen – Arber – Lahelma, 1997). A másik jelentős elmélet inkább az egészségi állapot korábbi életszakaszban gyakorolt hatására fókuszál a későbbi egészségi állapotjelzőkhöz viszonyítva (Van de Mheen et al., 1998). Az eltérő magyarázatból fakadó értelmezési nehézségek leküzdésére egy harmadik megközelítést javasoltak, amely a korábbi egészségi állapotra és a társadalmi mobilitásra egyaránt összpontosít (Lundberg, 1991), (Rodgers – Mann, 1993). Képviselőik azzal érveltek, hogy az egészségügyi szelekciónak erősebb hatása lenne, ha azt a munkaerőpiacra lépéskor vizsgálnánk, akkor, amikor a társadalmi mobilitás valószínűsége a legnagyobb (West, 1991).

Más kutatók további pontosítást tartanak szükségesnek ezzel kapcsolatban. Véleményük szerint különbséget kell tenni a között a két állapot között, (1) amikor a betegség befolyásolja az egyének bejutását társadalmi-gazdasági pozíciókba („közvetlen szelekció”), és a között, amikor a rossz egészségi állapotnak vannak gazdasági következményei (Braveman, 1998), például a társadalombiztosítási vagy hasonló forrásokhoz való eltérő jogosultság miatt („közvetett szelekció”). Blane és Manor azt állítja, hogy a „közvetlen szelekciós” mechanizmus hatása a társadalmi mobilitásra csekély, ezért a közvetlen társadalmi mobilitás nem tekinthető az egészségyenlőtlenségek fő magyarázó tényezőjének. Gyakrabban a társadalmi mobilitás hat szelektíven az egészséget meghatározó tényezőkre (ezért a „közvetett szelekció”), tehát nem közvetlenül hat magára az egészségre (Blane

et al., 1994). Fontos figyelembe venni azt is, hogy azok az egészségmeghatározó tényezők, amelyeken keresztül a közvetett szelekció megtörténik, maguk is származhatnak a korábbi életszakaszok életkörülményeiből. A közvetett szelekció így hozzájárul az életút során felhalmozódó hátrányok kialakulásához. Összefoglalóan kijelenthetjük, hogy az említett kutatók szerint az egészségszelekció folyamata hozzájárulhat az egész életen át felhalmozódó szociális hátrányok hatásaihoz.

Társadalmi perspektíva

Azon kutatók szerint, akik a modelljükben a társadalmi tényezőket is figyelembe veszik, a társadalmi pozíció (státusz) csupán a közvetítő tényezőkön keresztül határozza meg az egészségyenlőtlenség alakulását. Azokban a longitudinális vizsgálatokban, amelyekben a társadalmi-gazdasági státuszt az egészségügyi problémák megjelenése előtt mérték, továbbá mérték az egészségügyi problémák előfordulását a nyomon követés során is, azt tapasztalták, hogy az alacsonyabb társadalmi-gazdasági státuszcsoportokban nagyobb a kockázata az egészségügyi problémák kialakulásának, ezért ők ebben az esetben a „társadalmi ok-okozati összefüggést” tartják a legmegfelelőbbnek az egyenlőtlenségek, a társadalmi-gazdasági problémák fő magyarázatára (Marmot et al., 1991). A társadalmi-gazdasági státusz egészségre gyakorolt ok-okozati hatása valószínűleg főként közvetett, számos specifikusabb egészségmeghatározó tényezőn keresztül valósul meg, amelyek eltérően oszlanak meg az egyes társadalmi-gazdasági csoportok között. A társadalmi-gazdasági tényezők által meghatározott egészségi különbségek akkor jelentkeznek, ha ezeknek a közvetítő tényezőknek a minősége egyenlőtlenül oszlik meg a különböző társadalmi-gazdasági rétegek között. A szerzők úgy vélik, hogy a társadalmi-gazdasági státusz meghatározza az egyén viselkedését, életkörülményeit stb., és ezek a tényezők az egészségügyi problémák magasabb vagy alacsonyabb gyakoriságát idézik elő. Az egészségyenlőtlenségek magyarázatában fontos szerepet játszó tényezők fő csoportjai az alábbiak: az anyagi, pszichoszociális és viselkedési és/vagy biológiai tényezők.

Az **anyagi tényezők** a gazdasági nehézségek körülményeihez, valamint a fizikai környezet egészségkárosító körülményeihez kapcsolódnak, pl. lakhatás, fizikai munkakörülmények stb.

Az ezt a szempontot hangsúlyozó kutatók szerint az egészségyenlőtlenség kialakulása a kitettség és tapasztalatok eltérő halmozódásából fakad, aminek forrásai az anyagi világból származnak. Az anyagi és a társadalmi tényezők (hátrányok) összefonódnak, így „azok, akik több erőforrással rendelkeznek a tudás, a pénz, a hatalom, a presztízs és a társadalmi kapcsolatok terén, jobban el tudják kerülni a kockázatot és képesek alkalmazni azokat a védekező stratégiákat, amelyek adott időben és adott helyen rendelkezésre állnak” (Link – Norhtridge – Phelan, 1998: 375).

A pszichoszociális tényezőket a fentebb már jellemzett pszichoszociális elmélet fejti ki, melynek képviselői szerint a releváns egészségmeghatározó tényezők közé a stresszorok (pl. negatív élet-események), a stresszes életkörülmények, a szociális támogatás hiánya stb. tartoznak. Ezt a megközelítést hangsúlyozó kutatók azzal érveltek, hogy a morbiditás és mortalitás társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségeit nem lehet teljes mértékben megmagyarázni a jól ismert viselkedési vagy anyagi kockázatokkal. Például a szív- és érrendszeri betegségek kimenetelében az olyan kockázati tényezők, mint a dohányzás, a magas koleszterinszint és vérnyomás a mortalitás társadalmi-gazdasági gradiensének kevesebb, mint felét magyarázzák. Marmot, Shipley és Rose azzal érveltek, hogy számos betegség kockázati valószínűségének hasonlósága az általános fogékonyságot befolyásoló tényezők működésére utalhat (Marmot – Shipley – Rose, 1984). A testmagasság és a halálozás közötti fordított összefüggés azonban azt mutatja, hogy a felnőttkori halálozási arányt inkább a korai életkorban megjelenő tényezők befolyásolhatják (Marmot – Shipley – Rose, 1984).

A viselkedési tényezők, mint például a dohányzás, az étrend, az alkoholfogyasztás és a testmozgás, minden bizonnyal fontos egészségmeghatározó tényezők. Sőt, mivel ezek egyenetlenül oszlanak meg a különböző társadalmi-gazdasági státuszú egyének között, úgy tűnhet, hogy nagy jelentőséggel bírnak az egészségyenlőtlenséget meghatározó tényezők között is. Ezt a hipotézist azonban a rendelkezésre álló bizonyítékok nem támasztják alá. A minták országonként jelentős eltérést mutatnak. Például a dohányzás általában elterjedtebb az alacsonyabb társadalmi-gazdasági csoportok körében; Dél-Európában azonban a dohányzás aránya nagyobb a magasabb jövedelmű csoportok és különösen a nők körében. Az étrend, az alkoholfogyasztás és a fizikai tevékenységek hozzájárulása az egészségyenlőtlenség kialakulásához kevésbé egyértelmű és nem mindig konzisztens. Az elhízás és a túlzott alkoholfogyasztás azonban gyakoribb az alacsonyabb társadalmi-gazdasági csoportokban, különösen a gazdagabb országokban (Mackenbach – Bakker eds., 2001), (Olson – Bove – Miller, 2007), (Olivares et al., 2007).

Az egészségügyi rendszer egy további releváns közvetítő tényező, bár gyakran nem kap kellő figyelmet a szakirodalomban. Ezt a témát a cikk egy további részében részletesen tárgyaljuk.

Életpálya perspektívája

Az életpálya-perspektíva az idő és az időzítés jelentőségét hangsúlyozza az egyén életútján belüli expozíciók és kimenetek közötti ok-okozati összefüggések megértésében, a generációkon átívelő, valamint a népességi szintű betegségek tendenciáiban. Az életpálya-perspektíva arra irányítja rá a figyelmet, hogy az egészség társadalmi meghatározói a fejlődés minden szintjén – korai gyermekkorban, gyermekkorban, serdülőkorban és felnőttkorban is – működnek, közvetlenül befolyásolják az egészségi állapotot, és egy későbbi életszakaszban potenciálisan az egészség vagy a betegségek alapját képezik.

Az életút-perspektíva megkísérli megérteni, hogy az ilyen időbeli folyamatok egy kohorsz életútja során hogyan kapcsolódnak az előző és a következő kohorszokhoz, és miképpen nyilvánulnak meg ezek a folyamatok a populáció szintjén a megfigyelt betegségtrendekben. Az expozíció, a betegség kezdete és a klinikai felismerés közötti időeltolódás (latenciaperiódus) arra utal, hogy a korai életszakaszban bekövetkezett expozíciók szerepet játszanak a klinikai tünetek megjelenése előtti megbetegedési folyamat kialakulásában. Ben-Shlomo és Kuh az egészség lehetséges életútmodelljeinek egyszerű osztályozását javasolják, aminek során két fő mechanizmust azonosítottak (Ben-Shlomo, Kuh, 2002).

A „kritikus periódusok” modellje az, amikor egy adott időszakban ható expozíció tartós vagy élethosszig tartó hatást gyakorol a szervek, szövetek és testrendszerek szerkezetére vagy működésére, amelyeket a későbbi behatások semmilyen módon nem módosítanak. Ezt „biológiai programozásnak”, néha „latencia” modellnek is nevezik. E felfogásnak a felnőttkori betegségek magzati eredetére vonatkozó hipotézis az alapja (Ben-Shlomo – Kuh, 2002).

A „kockázatfelhalmozás” modellje azt sugallja, hogy a betegségek kockázatát növelő vagy a jó egészséget elősegítő tényezők az élet során fokozatosan halmozódhatnak fel, bár előfordulhatnak olyan fejlődési időszakok, amikor hatásuk nagyobb az egészségre. Eszerint, amikor az expozíció intenzitása, száma és/vagy időtartama növekszik, a biológiai rendszerek halmozottan károsodnak. A gyermekkori, társadalmi réteg szerinti egészséghatások megértése a korai fizikai vagy pszichoszociális környezet (például a levegőszennyezésnek való kitettség vagy a családi konfliktusok), illetve a felnőttkori betegségekkel kapcsolatos lehetséges mechanizmusok (például táplálkozás, fertőzés vagy stressz) azonosítása révén további etiológiai magyarázatra ad lehetőséget. A korai életkörülményeket a felnőttek egészségéhez (betegségéhez) vezető út kezdeti szakaszának tekintik, de közvetett hatásmechanizmussal, amely társadalmi közvetítőkön keresztül befolyásolja a felnőttek egészségét, például korlátozza az oktatáshoz való hozzáférést, ezáltal befolyásolva a társadalmi-gazdasági körülményeket és az egészséget is a későbbi életkorban. A kockázati tényezők társadalmilag kötött mintázat szerint alakulnak, csoportosulnak. Például a kedvezőtlen gyermekkori szociális körülmények között élők nagyobb valószínűséggel születnek alacsony súllyal, és jobban ki vannak téve az elégtelen táplálkozásnak, a gyermekkori fertőzéseknek és a passzív dohányzásnak. Ezek az expozíciók a kockázati láncolatokon keresztül növelhetik a felnőttkori légúti megbetegedések esélyét: az egyik káros (vagy védő) gyakorlat egy másik káros (védő) gyakorlathoz vezet.

Ben-Shlomo és Kuh azzal érvelt, hogy az életút-megközelítés nem korlátozódik egyetlen generáción belüli egyénekre, mert a generációk a kockázatok biológiai és társadalmi átvitelén keresztül összefonódnak (Ben-Shlomo – Kuh, 2002). A szerzők a közelmúltban nagyobb figyelmet

szenteltek az egész életen át tartó megközelítés lehetőségének, ami segít megérteni a népesség egészségi állapotának és betegségeinek időbeli, országonkénti és társadalmi csoportok közötti eltéréseit. Davey Smith és munkatársai azt sugallják, hogy a felnőttkori halandóság okának tekintett társadalmi egyenlőtlenségek alakulása az életút különböző szakaszaiban társadalmilag meghatározott mintázatot követ (Davey Smith – Morris, 1994).

Összefoglalás

A fentiek alapján megállapítható: a WHO törekvése, hogy az egészségyenlőtlenség kialakulását és fennmaradását társadalmi tényezőkből vezesse le, nem előzmény nélküli. Már korábban is számos kutató törekedett arra, hogy a biomedikális szemléletet meghaladva társadalmi tényezőket vonjon be az egészséggel, betegséggel kapcsolatos jelenségek feltárásába, értelmezésébe. A cikkben bemutatunk a szociálepideмикus megközelítés három legfontosabb elméletét: a pszichoszociális megközelítést; a betegség társadalmi jelenségként való értelmezését és az ökoszociális elméletet. Hasonlóan társadalmi jelenségként fogta fel az egészségyenlőtlenséget a társadalmi szelekción elmélet is, amely azt vizsgálta, hogyan válnak fokozatosan egészségyenlőtlenséggé a társadalmi előnyök, hátrányok. Az egészségszelekción mechanizmuson belül több tényező, így az anyagi javak, a pszichoszociális, a viselkedési tényezők, valamint az egészségügyi rendszer hatását vizsgálták, különítették el. Az ún. életpályamodell az egészségyenlőtlenség kialakulásának időbeliségére fókuszált, az egészségyenlőtlenség fennmaradásának gyökereit az egymást követő kohorszok kölcsönhatásában kereste, s a kockázatok kumulálódásában vélte megtalálni. Az előnyök és hátrányok kumulálódásának két lehetséges módját különítették el, a kritikus periódusok modelljét, amely szerint a kora gyermekkori, kritikus fejlődési szakaszban átélt hátrányok élnek tovább, halmozódnak felnőttkorban, valamint a kockázatfelhalmozás modelljét, amely az egészségyenlőtlenséget a kockázatok egymásra épülésének elvéből vezeti le. A kutatók elemezték a mobilitás egészségi állapotra gyakorolt hatását is, de egymásnak ellentmondó megállapításokra jutottak.

Az Egészségügyi Világszervezet küldetéséből fakadóan nem elégedhetett meg a korai elméleti magyarázatokkal, hiszen célja nem csupán az egészségyenlőtlenség kialakulásának és fennmaradásának megértése volt, hanem annak megváltoztatása, a felismerések átültetése a gyakorlatba, egészségpolitikai intézkedésekké konvertálásuk is. Ezért a WHO a társadalmi tényezőket is magában foglaló koncepcionális keretrendszert dolgozott ki. Egy cselekvésorientált keretrendszert, amelynek elsődleges célja, hogy támogassa a társadalmi tényezők rendszerének meghatározását, és olyan modellt hozzon létre, amely képes operacionalizálni az elméletet, előmozdítva ezzel a változást az egészségyenlőtlenség társadalmi tényezőkön keresztül történő kezelésében.

A cikk következő részében az elméleti magyarázatokból kialakuló konzisztens modell létrehozásának szükségességéről, folyamatáról, elemeiről és működéséről lesz részletesen szó.

Felhasznált irodalom

- „A conceptual framework for action on the social determinants of health” (Discussion Paper Series on Social Determinants of Health, 2), WHO 2010. <https://www.who.int/publications/item/9789241500852>. Elérve: 2022. 11. 04.
- Bartley, M. et al.. (1994): Birth weight and later socioeconomic disadvantage: evidence from the 1958 British cohort study, *British Medical Journal*, 1994, 309(6967):1475-8.
- Ben-Shlomo, Y. – Kuh, D. (2002): A life course approach to chronic disease epidemiology: Conceptual models, empirical challenges and interdisciplinary perspectives, *International Journal of Epidemiology*, 2002, 31:285.
- Blane, D. et al. (1994): Social patterning of medical mortality in youth and early adulthood, *Social Science & Medicine*, 1994, 39(3):361-6.
- Blane, D. – Davey Smith, G. – Bartley, M. (1990): Social class differences in years of potential life lost: size, trends, and principal causes, *British Medical Journal*, 1990, 301(6749):429-32.
- Blane, D. – Harding, S. – Rosato, M. (1994): Does social mobility affect the size of the socioeconomic mortality differential? Evidence from the Office for National Statistics Longitudinal Study, *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 1999, 162(Pt. 1):59-70.
- Braveman, P. (1998): Monitoring equity in health: a policy-oriented approach in low- and middle-income countries, Geneva, World Health Organization, 1998
- Cassel, J. (1976): The contribution of the Social environment to host resistance, *American Journal of Epidemiology*, 1976, 104(2):107-23.
- Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health – Final report of the Commission on Social Determinants of Health, Geneva, World Health Organization, 2008
- Colgrove, J. (2002): The McKeown thesis: a historical controversy and its enduring influence, *American Journal of Public Health*, 2002, 92:725-29.
- Davey Smith, G. et al. (1998a): Adverse socioeconomic conditions in childhood and cause specific adult mortality: prospective observational study, *British Medical Journal*, 1998, 316(7145):1631-5.
- Davey Smith, G. et al. (1998b): Education and occupational social class: which is the more important indicator of mortality risk? *Journal of Epidemiology and Community Health*, 1998, 52(3):153-60.
- Davey Smith, G. – Egger, M. (1996): Commentary: understanding it all--health, meta-theories, and mortality trends, *British Medical Journal*, 1996, 313:1584-5.
- Davey Smith, G. – Morris J. (1994): Increasing inequalities in the health of the nation, *British Medical Journal*, 1994,309(6967):1453-4.
- Elstad, J. I. (2001): Health-related mobility, health inequalities and gradient constraint. Discussion and results from a Norwegian study, *European Journal of Public Health*, 2001, 11(2):135-40.

- Hart, C. L. - Davey Smith, G. - Blane, D. (1998): Social mobility and 21 year mortality in a cohort of Scottish men, *Social Science & Medicine*, 1998, 47(8):1121-30.
- Illich, I. (1976): *Medical nemesis: the expropriation of health*, New York, Pantheon, 1976.
- Illsley, R. (1955): Social class selection and class differences in relation to stillbirths and infant deaths, *British Medical Journal*, 1955, 2(4955):1520-4.
- Kaplan, G. A. et al. (1996): Inequality in income and mortality in the United States: analysis of mortality and potential pathways, *British Medical Journal*, 1996, 312(7037):999-1003.
- Krieger, N. (2001): Theories for social epidemiology in the 21st century: an ecosocial perspective, *International Journal of Epidemiology*, 2001, 30(4):668-77.
- Krieger, N. (2002): A glossary for social epidemiology, *Epidemiological Bulletin*, 2002, 23(1):7-11.
- Krieger, N. (2005): Embodiment: a conceptual glossary for epidemiology, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2005, 59(5):350-5.
- Lee, J. W. (2004): Address by the Director-General to the Fifty-seventh World Health Assembly, Geneva, World Health Organization, 2004
- Lee, J. W. (2005): Public health is a social issue, *Lancet*, 2005, 365:1005-06.
- Link, B. - Norhtridge, M. - Phelan, J. (1998): Social epidemiology and the fundamental cause Concept, *Milbank Quarterly*, 1998, 76(3) 375-402.
- Lobmayer P. - Wilkinson, R. G. (2002): Inequality, residential segregation by income, and mortality in US cities, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2002, 56(3):183-7.
- Lundberg, O. (1991): Causal explanations for class inequality in health-an empirical analysis, *Social Science & Medicine*, 1991, 32(4):385-93.
- Lynch, J. et al. (2001): Income inequality, the psychosocial environment, and health: comparisons of wealthy nations, *Lancet*, 2001, 358(9277):194-200.
- Lynch, J. W. et al. (1998): Income inequality and mortality in metropolitan areas of the United States, *American Journal of Public Health*, 1998, 88(7):1074-80.
- Mackenbach, J. P. - Bakker, M. J. eds. (2001): *Reducing inequalities in health: a European perspective*, London and New York, Routledge, 2001
- Manor, O. - Matthews, S. - Power, C. (2003): Health selection: the role of inter- and intra-generational mobility on social inequalities in health, *Social Science & Medicine*, 2003, 57(11):2217-27.
- Marmot, M. et al. (1997): Social inequalities in health: next questions and converging evidence, *Social Science & Medicine*, 1997, 44(6):901-10.
- Marmot, M. - Shipley, M. J. - Rose, G. (1984): Inequalities in death--specific explanations of a general pattern?, *Lancet*, 1984, 1(8384):1003-6.
- Marmot, M. - Wilkinson, R. G. (2001): Psychosocial and material pathways in the relation between income and health: a response to Lynch et al., *British Medical Journal*, 2001, 322(7296):1233-6.

- Marmot, M. (2002): The influence of income on health: views of an epidemiologist, *Health Affairs*, 2002, 21(2):31-46.
- McKeown, T. (1976): *The Modern Rise of Population*, New York, Academic Press, 1976
- Olivares, C. S. et al. (2007): Estado Nutricional, Consumo de alimentos, y actividad física en niñas escolares de diferentes niveles socioeconómicos en Santiago, Chile [Nutritional status, food consumption and physical activity in female school children of different socioeconomic levels from Santiago, Chile.] *Revista Médica de Chile*, 2007, 135(1):71-8.
- Olson, C. M. - Bove, C. F. - Miller, E. O. (2007): Growing up poor: Long-term implications for eating patterns and body weight, *Appetite*, February, 2007
- Power, C. et al. (2002): Childhood and adulthood risk factors for socio-economic differentials in psychological distress: evidence from the 1958 British birth cohort, *Social Science & Medicine*, 2002, 55(11):1989-2004.
- Power, C., Matthews, S., Manor, O. (1996): Inequalities in self rated health in the 1958 birth cohort: lifetime social circumstances or social mobility?, *British Medical Journal*, 1996, 313(7055):449-53.
- Rahkonen, O. - Arber, S. - Lahelma, E. (1997): Health-related social mobility: a comparison of currently employed men and women in Britain and Finland, *Scandinavian Journal of Social Medicine*, 1997, 25(2):83-92.
- Raphael, D. - Bryant, T. (2006): Maintaining population health in a period of welfare state decline: political economy as the missing dimension in health promotion theory and practice, *Promotion & education*, 2006, 13(4):236-42.
- Raphael, D. (2006): Social determinants of health: present status, unanswered questions, and future directions, *International Journal of Health Services*, 2006, 36(4):651-77.
- Rio Political Declaration on Social Determinants of Health Rio de Janeiro, Brazil, 21 October 2011. <https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/social-determinants-of-health/rio-political-declaration.pdf>. Elérve: 2023. 01. 05.
- Rodgers, B. - Mann, S. L. (1993): Re-thinking the analysis of intergenerational social mobility: a comment on John W. Fox's "Social class, mental illness, and social mobility", *Journal of Health and Social Behavior*, 1993,34(2):165-72.
- Solar, O. - Irwin, A. (2006): Social determinants, political contexts and civil society action: a historical perspective on the Commission on Social Determinants of Health, *Health Promotion Journal of Australia*, 2006, 17(3):180-5. <https://www.who.int/social-determinants/corner/SDHDP2.pdf>. Elérve: 2022. 11. 04.
- Szreter, S. (2004): Industrialization and health, *British Medical Bulletin*, 2004, 69:75-86.
- Van de Mheen, H. et al. (1998): Does childhood socioeconomic status influence adult health through behavioral factors?, *International Journal of Epidemiology*, 1998, 3:431-7.

- West, P. 1991. (1991): Rethinking the health selection explanation for health inequalities, *Social Science & Medicine*, 1991, 32(4):373-84.
- Whitehead, M. (1990): The concepts and principles of equality and health, Copenhagen, WHO Regional Office for Europe (EUR/ICP/RPD 414), 1990.
- WHO, UNICEF (1978): Declaration of Alma-Ata, Geneva, World Health Organization, 1978 http://www.who.int/hpr/NPH/docs/declaration_almaata.pdf
- Wilkinson, R. G. - Pickett, K. E. (2006): Income inequality and population health: a review and explanation of the conceptual framework for action on the social determinants of health evidence, *Social Science & Medicine*, 2006, 62(7):1768-84.
- Wilkinson, R. G. (2000): Inequality and the social environment: a reply to Lynch et al., *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2000, 54(6):411-3.
- WHA 74.1:Resolution on Social Determinants of Health. Geneva, World Health Organization, 2021. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA74/A74_R16-en.pdf. Elérve: 2022. 11. 04.

AZ ÖNKORMÁNYZATI LAKÁS- ÉS HELYISÉGGAZDÁLKODÁS TÁRSADALOMPOLITIKAI DIMENZIÓI

DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-2>

Absztrakt

A helyi lakás- és helyiséggazdálkodás az önkormányzati vagyon fontos és speciális eleme. Jelentős saját ingatlanállománnyal Magyarországon főleg csak a Fővárosi Önkormányzat, a fővárosi kerületi önkormányzatok, valamint az ún. megyei jogú városok rendelkeznek. Az utóbbi évek fontos kapcsolódó szakpolitikai fejleménye, hogy az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás során egyre inkább felértékelődnek a társadalmi hatásossági és közösségi jól-léti dimenziók, célkitűzések. Ennek szabályozási környezetét és gyakorlati megvalósulását járja körül jelen tanulmány azzal a kifejezett céllal, hogy támogassa a területen elindult folyamatokat, a közösségi dimenzió további erősödését az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodásban.

Abstract

The local housing and premises policy is a significant and special topic on municipality properety. Mainly the Municipality of Budapest, districts municipalities in Budapest and the so-called Towns with county rank own lot of properties in Hungary. The social efficacy dimension of the housing and premises policy and well-being goals have become more important in recent of years. This study deals with the regulation environment and practical realization of this topic in order to support social dimension processes of the local housing and premises policy.

Bevezetés

– az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás társadalmi megközelítése

Tanulmányunk témája a magyarországi önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás, annak is a korábban kevésbé hangsúlyos, de az utóbbi időben egyre inkább előtérbe kerülő társadalompolitikai dimenziója. Kiindulópontunk, hogy az önkormányzati lakás- és helyiségállomány része az önkormányzati vagyonnak. Ugyanakkor a széles értelemben vett önkormányzati lakáspolitika túlmutat a kizárólag saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodáson, így olyan szakpolitikai tevé-

⁷ A szerző a Milton Friedman Egyetem főiskolai docense.

kenységek is ide tartoznak, mint a társasházi vagy lakásfenntartási támogatások működtetése vagy a magántulajdonú ingatlanokat érintő önkormányzati koordinációban megvalósuló lakásközvetítők, lakásszövetkezeti konstrukciók.

Nemzetközi összehasonlításban az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás esetében két meghatározó modellt ismer a szakirodalom. Az egyik az angolszász megoldás, ami kifejezetten a jóléti rendszer és a lakhatás biztosításának egyik fedezeteként tekint az önkormányzati tulajdonban lévő lakás- és helyiségállományra. A szociális alapú lakáskiutalások, valamint a helyi, települési lakásgazdálkodás direktben összekapcsolódik a lakhatási szociális ellátásokkal (pl. lakbértámogatás). Ezzel szemben áll az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás másik modellje – ami hazánkban vagy Németországban is érvényesül –, ez a kérdést mindenekelőtt vagyongazdálkodási megközelítésben kezeli. Míg az angolszász modellben a helyi lakáspolitikai döntések alapvetően közhatalmi-hatósági jellegűek, addig a másik modell sokkal inkább koncentrálna a tulajdonosi s vele a magánjogias dimenzióra.⁸

Magyarországon az önkormányzati tulajdonú lakások és helyiségek az önkormányzati vagyon sajátos szabályozású elemei. Egyre fontosabbá váló önálló vizsgálati dimenzió a kapcsolódó önkormányzati szakpolitika-stratégiák és a konkrét hasznosítási, értékesítési gyakorlatok. Mivel az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodást a törvényalkotó a rendszerváltás óta elsősorban vagyoni jogi kérdésként és nem a szociális rendszer részeként kezeli, így ez sokáig alapvetően meghatározta a települési önkormányzatok saját tulajdonú lakás- és helyiségállományával kapcsolatos attitűdjét, ami sokkal inkább tulajdonosi-üzleti jellegű volt. Ugyanakkor ez nem jelenti automatikusan, hogy a szociális-gondoskodó attitűd ne jelenne meg a települési lakás- és helyiséggazdálkodásnál társadalmilag hasznos célok és „jó gyakorlatok” formájában. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény által rögzített helyi szociális struktúra – benne a szociális alapellátások és szakosított ellátások – foglalkozik a lakhatás kérdéseivel (pl. hajléktalanellátás, települési támogatás, segély lakhatási célra), de alapvetően nem érinti az önkormányzati tulajdonú lakások és helyiségek kérdéskörét. Nincs kifejezett törvényi kötelezettség az önkormányzatok számára, hogy a tulajdonukban lévő lakás- és helyiségállományt úgy kezeljék, mint a helyi lakosság rászoruló, szociálisan hátrányos helyzetű csoportjainak támogatására vagy a helyi lakosság közszolgáltatásokkal (pl. közösségi terek kialakítása) való ellátására szolgáló eszközrendszer. Ebből fakadóan döntően az önkormányzatok vezetésén múlik, hogy miként tekintenek a rendelkezésre álló lakás- és helyiségállományra: hogy annak révén erősítik a szolgáltató önkormányzat és a helyi lakosság irányába elkötelezett felelősségvállalást vagy csak szimplán üzleti motivációk alapján menedzselik ezt a területet.

A következőkben előbb elhelyezzük az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodást az önkor-

8 Hoffman István szerk.: *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*, HVG Orac, Budapest, 2016, 233. o.

mányzati vagyongazdálkodás rendszerében, majd a jogi szabályozás egyes részleteit bontjuk ki, azt követően a hazai gyakorlat (kiemelten a főváros és a vidéki nagyvárosok – megyei jogú városok) fontosabb tapasztalataira fókuszálunk, majd a jövőbeli kilátások összegzésével zárjuk a tanulmányt.

Az önkormányzati vagyon a nemzeti vagyonról szóló és önkormányzati törvényekben

Az önkormányzati vagyon az állami vagyonnal együtt alkotja a közvagyont, amit nemzeti vagyonnak is nevezünk a 2022. évi CXCVI. nemzeti vagyonról szóló törvény (továbbiakban: Nvtv.) szerint. A nemzeti vagyon az állam és az önkormányzatok feladatainak ellátását meghatározó, megalapozó és elősegítő eszközök összessége. Az ezekkel való gazdálkodás a vagyongazdálkodás, aminek legfontosabb célja, hogy gyarapítsa, felhasználja vagy igény esetén elidegenítse a közvagyont.⁹ Az Nvtv. tételesen tartalmazza, hogy mi tartozik a nemzeti vagyon körébe (Nvtv. 1. § a-i), de kitér azon speciális vagyonelemekre, amelyek bár közvagyonnak minősülnek, mégsem terjed azokra az Nvtv. hatálya (Nvtv. 2. §), ilyen a társadalombiztosítás és elkülönített állami pénzalapok, a nemzeti adatvagyon vagy az államháztartás körébe tartozó szervek és személyek pénzvagyona.

Az Nvtv. 5. § tartalmazza az önkormányzati vagyon összetételét, főbb típusait – ami lehet törzsvagyon vagy üzleti vagyon. Az önkormányzati törzsvagyon a nemzeti vagyon azon része, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy a hatáskör gyakorlását szolgálja, illetve az Nvtv. kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősíti. Ugyanakkor az önkormányzati törzsvagyonon belül megkülönböztetünk forgalomképtelen törzsvagyont – amit az önkormányzat nem idegeníthet el –, illetve korlátozottan forgalomképes törzsvagyont. Hogy mi tartozik a forgalomképtelen törzsvagyonba, arról az Nvtv. rendelkezik, valamint külön törvény vagy helyi önkormányzati rendelet dönthet mint nemzetgazdasági szempontból kiemelt nemzeti vagyonról. Korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyonról pedig szintén törvény vagy helyi önkormányzati rendelet dönt – ennek alapján rendelkezhet felette az önkormányzat (pl. az elidegenítés lehetőségéről).

A forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonhoz tartoznak a helyi közutak és műtárgyaik, az önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok, közkertek, nemzetközi kereskedelmi repülőtér a hozzátartozó berendezésekkel és eszközökkel, az önkormányzati tulajdonban álló vizek, közcélú vízi létesítmények, kivéve a vízi közműveket.¹⁰

Korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyonnak minősül a helyi önkormányzat tulajdo-

9 Lentner Csaba: Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 73. o.

10 2022. nyár végén került napirendre az önkormányzati többségi tulajdonú vízi közművek kérdése. A döntően az egy évtizede bevezetett rezsicsökkentésből fakadó bevételkiesés miatt csödközébe jutott önkormányzati víziközmű-szektor tulajdonló önkormányzatok (köztük önkormányzati társulások is) irányába jelezte a kormány, hogy amennyiben meghatározott időn belül önkormányzati döntés születik a víziközmű-cégek állami tulajdonba adásáról, abban az esetben ezek a cégek számíthatnak kormányzati szintű többletforrásra, az önkormányzati tulajdon fenntartása esetén azonban nem. Ez nagy valószínűséggel „kényszerpályára” küldi az érintett önkormányzatok túlnyomó többségét a vagyonátadás irányába. Ugyanakkor több ellenzéki irányítású nagyváros (Budapest, Érd, Pécs) is jelezte, hogy a forráshiány ellenére sem szándékozik átadni a tulajdonában lévő vízi közműveket. Számos cikk és nyilatkozat született erről: <https://index.hu/gazdasag/2022/08/16/onkormanyzati-vizmuvek-magyar-kormany-allam/>; <https://infostart.hu/gazdasag/2022/09/02/schmidt-jeno-az-onkormanyzatok-60-szazaleka-ataadja-az-allamnak-vizikozmuvagyonat>; <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20221214/itt-a-valasz-onkormanyzati-tulajdonban-marad-a-fovarosi-vizmuvek-585186>

nában lévő közmű, minden olyan épület, épületrész, amely a képviselő-testület és szervei, valamint az önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó közintézmények működésére szolgál. Szintén korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyonnak minősül a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés, továbbá a Balatoni Hajózási Zrt.-ben fennálló, az érintett helyi önkormányzatok tulajdonában álló társasági részesedés.¹¹

Az Nvtv. meghatározza, hogy mi minősül önkormányzati üzleti vagyonnak: a nemzeti és azon belül az önkormányzati vagyon azon része, ami nem része a törzsvagyonnak [Nvtv. 3. § (18)].

Az Nvtv. önkormányzati vagyonról szóló 5. § (2a) pontja közvetlenül vonatkozik az önkormányzati tulajdonú lakásokra: *„Helyi önkormányzat rendelete lakáscélú épületet forgalomképtelen törzsvagyonnak nem minősíthet, a korábbi ilyen minősítés pedig e rendelkezés hatályba lépésével megszűnik.”* Az Nvtv. ezen passzusa egyértelműen fogalmaz azzal kapcsolatban, hogy az esetleges korábbi önkormányzati döntésekkel szemben a lakáscélú épületek nem lehetnek forgalomképtelenek, így nem is korlátozható az önkormányzatok döntési, rendelkezési joga a vagyongazdálkodás során – tehát szabadon gazdálkodhatnak a lakásállománnyal: felújíthatják, korszerűsíthetik, bérleti struktúrában hasznosíthatják, de akár értékesíthetik is.

Az önkormányzatok vagyonáról a nemzeti vagyontörvény mellett az önkormányzatokról szóló hatályos törvény, a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Mötv.) rendelkezik részletesen. Az Mötv. 106. § (2) mondja ki, hogy *„A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.”*

Az önkormányzatokra is érvényesek általában a tulajdonosokat megillető és terhelő jogok, kötelezettségek. A tulajdonosi jogok gyakorlásáról alapesetben a képviselő-testület nyilatkozik vagy dönt, ugyanakkor az Mötv. lehetőséget biztosít a testület számára a tulajdonosi jogok átruházására – pl. általában a tulajdonosi bizottság számára. Az önkormányzati vagyon átruházása az Mötv. által meghatározott keretek között történhet ingyenesen is. Fontos részletszabályozás az önkormányzati vagyon vonatkozásában a kötelező önkormányzati vagyonnyilvántartás (vagyonszájter),¹² aminek folyamatos vezetése jegyzői hatáskörbe tartozik. Az éves zárszámadáshoz az önkormányzati vagyonról kimutatást kell készíteni. Az önkormányzati vagyon vonatkozásában még irányadó lehet, különösen a tulajdonosi joggyakorlásból fakadóan, a Polgári törvénykönyv¹³ (pl. az önkormányzati társulásokba bevitt önkormányzati tulajdon tekintetében).

11 Az Nvtv. t. § (6) kimondja, hogy a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon minősítés az (5) bekezdés a)–c) pontja szerinti nemzeti vagyon tekintetében addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy közvetlenül önkormányzati feladat és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja.

12 Ezt önálló kormányrendelet részletezi – 147/1992. (XI.6.) Korm.rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről

13 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás szabályozási kerete a lakástörvényben

Az Mötv. – mint önkormányzati kerettörvény – a helyi lakás- és helyiséggazdálkodás kérdésében meglehetősen szűkszavú. A „helyi közügyek” sorában kötelező önkormányzati feladatként neve-síti a lakás- és helyiséggazdálkodást [Mötv. 13.§ (9)]. Budapest esetében mind a fővárosi önkormá-nyzat, mind a fővárosi kerületi önkormányzatok számára lehetővé teszi az önálló saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodást (Mötv. 23. §). Az önkormányzati törvény rendelkezik arról is, hogy ún. vagyongazdálkodási jog létesíthető *„önkormányzati lakóépületre és vegyes rendeltetésű épületre, társasházban lévő önkormányzati lakásra és nem lakás céljára szolgáló helyiségre kizárólag a helyi önkormányzat 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel, vagy annak 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel”*. Ez teremti meg a kizárólagos önkormányzati tulaj-donban lévő vagyongazdálkodási nonprofit társaságok számára a jogi lehetőséget a lakás- és helyiség-állomány kezeléséhez, amivel gyakorlatilag a teljes érintett hazai önkormányzati kör él.

Az Mötv.-hez hasonlóan a nemzeti vagyontörvény is csak szűkszavúan, általánosságban foglal-kozik az önkormányzati lakás- és helyiségállomány kérdéseivel. Az Nvtv. 9. § (1) bekezdése szerint minden magyarországi önkormányzat számára kötelező közép- és hosszútávú vagyongazdálkodási tervet megalkotni képviselőtestületi határozati formában. A tervalkotási kötelezettségen túl azon-ban a jogszabály semmilyen tartalmi kapaszkodót nem nyújt az önkormányzatok számára, vala-mint megalkotási határidőt sem ad úgy, mint a gazdasági program esetében.¹⁴ Az önkormányzati vagyongazdálkodási tervek az üzleti vagyon részeként tartalmazznak információkat, célkitűzéseket, stratégiai intézkedési kereteket az önkormányzati tulajdonú ingatlanállományra (benne a lakásokra és helyiségekre) nézve.

Az önkormányzati tulajdonú ingatlanvagyon eredetileg a rendszerváltás után az 1991. évi XXXIII. törvénnyel¹⁵ került 1990 végén a megszűnő tanácsi alapítású ingatlankezelőktől, illetve város-, községgazdálkodási vállalatoktól a frissen létrejött helyi önkormányzatokhoz.¹⁶

Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás rendszerét az Mötv., az Nvtv., valamint az 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, elidegenítésükre vonatkozó egyes szabá-lyokról szóló ún. „lakástörvény” (a továbbiakban: Ltv.) alapján működtetik az önkormányzatok. A hazai önkormányzati tervezési gyakorlat ismeri és alkalmazza a lakásgazdálkodási és felújítási koncepció fogalmát. Ellentétben a vagyongazdálkodási tervvel, az önálló lakásgazdálkodási kon-cepció elfogadása már nem kötelező feladat az önkormányzatok számára. A jelentős ingatlanál-lománnyal rendelkező önkormányzatok gyakorlata pedig megoszlik, hogy mennyire élnek ezzel a lehetőséggel. A jellemzően önkormányzati határozati formában elfogadott lakás- és helyiséggaz-

14 Éppen ezért még mindig lehetnek önkormányzatok, amelyek adósak a vagyongazdálkodási terv megalkotásával.

15 1991. évi XXXIII. törvény egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról

16 Az önkormányzati ingatlanvagyonnak részévé váltak a tanácsi tulajdonú lakóépületek, a vegyes rendeltetésű és nem lakás céljára szolgáló épületek, a bennük lévő állami bérlakások.

dálkodási koncepciók¹⁷ általában több évre – önkormányzati ciklusra vagy akár azon túlmutató időtávra – szólnak és a vagyongazdálkodási tervhez képest akár jóval részletesebben tartalmazzák a lakás- és helyiségállomány kérdéskörét. Azon önkormányzatoknál, amelyek kezében jelentős saját tulajdonú lakás- és helyiségállomány található, jellemzően saját lakás- és helyiséggazdálkodási koncepciót alakítanak ki. Ezen túlmenően több olyan kötelező önkormányzati terv- és koncepciótípus van, amely akár közvetlen, akár közvetett formában érintheti az önkormányzati tulajdonú ingatlanokat (benne lakásokat és helyiségeket) – pl. integrált városfejlesztési stratégia, településfejlesztési koncepció, településszerkezeti terv, reorganizációs program, helyi esélyegyenlőségi program.¹⁸

Az Ltv. 3. § kimondja, hogy az önkormányzatok önálló szabályozási jogkörben alkothatnak az önkormányzati tulajdonú lakások és (nem lakás célú) helyiségek hasznosításának, így bérbe adásának feltételeiről szóló helyi önkormányzati rendeletet. Itt fontos különválasztanunk a bérbeadói jogokat gyakorló, illetve a bérbeadói kötelezettségeket teljesítő szerveket. A bérbeadói jogokat gyakorlók a helyi önkormányzati politikai döntéshozatalban résztvevő és a rendelet által meghatározott szervek, így a képviselő-testület, a polgármester, a képviselő-testület valamely – általában a tulajdonosi – bizottsága. A bérbeadói kötelezettségeket teljesítő szervek pedig alapvetően a vagyongazdálkodási menedzsment végrehajtási feladatokat ellátó, kifejezetten erre a célra létrehozott vagyongazdálkodó nonprofit vállalatok zrt. vagy kft. formában.

Az önkormányzatok a saját tulajdonú lakások esetében a kapcsolódó bérleti kontraktusokat az Ltv. 34. § szerint háromféle jogviszonyban határozhatják meg, ezek a következők:

- a) A szociális alapú bérlet általában vagyoni, jövedelmi rászorultsági alapon működik természetes személyek számára. Az Ltv. 13. § arra nézve is rendelkezik, hogy felújítással, karbantartással, pótlással és cserével kapcsolatos költségek hogyan oszlanak meg a bérlő és bérbeadó (esetünkben az önkormányzat) között.
- b) A költségalapú bérlet szintén természetes személyekre vonatkozik, de már közelebb a valós piaci bérleti árakhoz. Az Ltv. szerint a költségalapú bérlet alkalmazásánál alapelv, hogy a bérbeadónak az épülettel, az épület központi berendezéseivel és a lakással, a lakásberendezésekkel kapcsolatos ráfordításai megtérüljenek.
- c) A piaci alapú bérlet alkalmazható természetes személyek, illetve nem természetes személyek (jogi személyek – pl. gazdasági társaságok, alapítványok, egyesületek – vagy jogi személynek nem minősülő szervezetek, mint az ún. civil társaság)¹⁹ esetében. Az Ltv. a piaci bérletnél már úgy fogalmaz, a lakbér mértékét úgy kell megállapítani, hogy az önkormányzatnak a bérbeadói költségek felett nyeresége keletkezzen. Fontos megjegyezni, hogy azon önkormányza-

17 Van olyan önkormányzat, ahol egységes lakás és helyiséggazdálkodási koncepciót fogadtak el, de van olyan is, ahol csak a lakásállományra vonatkozóan fogadtak el koncepciót.

18 A kötelező és nem kötelező önkormányzati tervekről, koncepciókról a Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztálya készített összesítést az *Önkormányzati Hírlevél* 2018. évi 3. számában.

19 Erről bővebben lásd a Polgári törvénykönyv 2013. évi L. törvényt!

toknál, amelyek piaci alapon is kötnek²⁰ lakásbérleti szerződést, ez a „piaci ár” általában alatta maradhat (akár jelentős, 50%-ot meghaladó mértékben) a valóságos piaci lakbérének, ez országosan, de különösen Budapesten szembeűnő a 2010 utáni „albérletár-robbanás” ismeretében, ezt érdemben a COVID-19 koronavírus-járvány sem mérsékelte.

A magyarországi önkormányzati tulajdonú lakás- és helyiségállomány alakulása

A helyi önkormányzati vagyon rendszerében fontos és önálló szerepe van az önkormányzati tulajdonban lévő lakásoknak és helyiségeknek. Korábban már esett szó arról, hogy a hazai jogi szabályozásban az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodást – az önkormányzati vagyongazdálkodás részeként – alapvetően vagyon és tulajdonjogi feladatként határozzák meg és nem kifejezetten szociálpolitikai, jóléti kompetenciaként. Ugyanakkor ez távolról sem jelenti azt, hogy a települési lakás- és helyiséggazdálkodás, a tulajdon/vagyon védelme kizárólag a takarékos gazdálkodást, lehetőség szerint annak növelését, gyarapítását célozná meg. Eme kiterjesztő megközelítés szerint az önkormányzati gazdálkodás (aminek része a vagyongazdálkodás) célja a helyi jól-lét mint közösségi jól-lét, az ún. *wellbeing* biztosítása, ami jelenti a közösség egészségének, illetve egyes tagjainak az anyagi, szociális és egészségügyi biztonságát, szellemi és kulturális életminőségét.²¹ A *wellbeing* lokális, települési önkormányzati keretek közötti gazdasági tartópillérei a folyamatos bevételek (legyen az saját vagy származékos, pl. átengedett központi adó vagy állami normatíva), valamint a felhalmozott, rendelkezésre álló vagyon. A helyi közösségi jól-lét kiemelkedő eredője a fizikai formában létező önkormányzati vagyon, amely egyszerre szolgálhat alapul a magas minőségű helyi közszolgáltatások, illetve a helyi fejlesztések számára.²² Az önkormányzati tulajdonú lakások és helyiségek bérbeadása, cégekbe apportálása vagy egyéb módon történő hasznosítása megfelelően szabályozott és átlátható körülmények között, a fenntartható hatékony gazdálkodás elvét követve alkalmas eszköz az önkormányzati vagyon közép- és hosszútávon való megőrzéséhez, gyarapításához. Ugyanakkor a valóságban a hektikus gazdasági ciklusok által kikényszerített krízisszituációk időszakosan felülírhatják a vagyonmegőrzés és -gyarapítás holisztikus célját, és akár a vagyon csökkenését, részleges felélését eredményezhetik annak érdekében, hogy a kötelező és önként vállalt feladatok ellátása ne kerüljön veszélybe. A gazdasági ciklusok okozta nehézségek és a bevételcsökkenés, vagy a kiadások nem várt megemelkedése (pl. a devizában való szektorális eladósodás) több hullámban eredményezett nagyobb mértékű vagyonfelélést az önkormányzati szektorban 1990 óta.

20 Ez szintén változó a hazai önkormányzatok gyakorlatában, hogy milyen mértékben alkalmazzák a piaci bérlet keretében.

21 A *wellbeing* mint közösségi jól-lét gyakorlatilag lefedi a társadalompolitikák teljes spektrumát, a szociális, egészségügyi, kulturális és oktatási területeket, a foglalkoztatás és munkaügy, a közösségi és társadalmi kapcsolatok rendszerét.

22 Kovács Róbert – Sükösd Anikó: Kistelepülési vagyongazdálkodás a hazai önkormányzati térben, in: Laki Ildikó – Szabó Tamás: Kényszerpályák és lehetőségek – A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban, Homo Oecologicus Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 2019, 204–205. o.

Mivel az önkormányzati tulajdonú ingatlan- és helyiségállomány a helyi önkormányzatok üzleti vagyónak talán leggyorsabban pénzzé tehető vagyoneleme, így az ingatlanok és helyiségek eladása vált időről-időre a vagyonfelélés alapjává. Már az 1990-es években jellemző volt, hogy az önkormányzatok igyekeztek pénzzé tenni a saját tulajdonú bérlakásokat, jobb esetben piaci alapon, rosszabb esetben – főleg a kisebb és alacsonyabb komfortfokozatú lakásoknál – nyomott áron eladva a sokszor már több évtizede bennük élő, azokat bérlő családoknak, magánszemélyeknek.

Az elmúlt évek során több az önkormányzati lakáskérdést részletesen körbejáró újságcikk, tanulmány született. Ennek aktualitását erősíti a Budapesten, a vidéki nagyvárosokban és egyes térségekben (Balaton régió, fővárosi agglomeráció, nyugati határmenti települések) az elmúlt egy-másfél évtizedben tapasztalt jelentős, piaci alapú lakóingatlan-áremelkedés. A 2008-2009-es pénzügyi és gazdasági világválság hatásaként²³ szinte teljesen leállt a lakáshitelezési rendszer Magyarországon. A befektetési célú lakásvásárlás megerősödését a lakáshitelezés ismételt felfutása követte 2015-től az általános gazdasági stabilizáció és növekedés egyik látványos kísérőjelenségeként. A 2008 előtti és a 2010-es évek lakáshitelezési gyakorlata közötti fontos különbség, hogy az utóbbi esetében már a társadalomnak egy relatíve szűkebb, döntően jobb anyagi (vagyoni, jövedelmi) kondíciójú csoportja érintett. Egyértelműen kimondható, hogy növekedett a hazai lakáspiaci egyenlőtlenség, polarizáció – ezt alátámasztják a rendelkezésre álló különböző lakásvásárlási és lakáshitelezési statisztikák, kutatások. Így számos magyar háztartás (családok, egyedülállók) szorul ki az elérhető önálló lakástulajdon irányába mutató olyan lakáspiaci megoldásokból, mint a készpénzes vásárlás, a hitelhez jutás.²⁴ A 2015-2021 közötti időszakot tekintve a használt és új lakások ára Európai Unió összehasonlításban (az EUROSTAT összevont lakáspiaci árindexe alapján) Magyarországon növekedett leginkább – miközben az EU27-ben a 2021-es lakáspiaci árindex a 2015. évi adat 131%-a volt, az eurozóna országaiban pedig átlagosan 127%, Magyarországon 188%. Ez is alátámasztja a lakáspiaci polarizáció folyamatosan növekedő mértékét.²⁵ A periférikus helyzetű csoportok lakhatásának megoldásában játszhat fontos szerepet az önkormányzatok tulajdonában lévő lakásállomány, ez európai összehasonlításban meglehetősen szűkös, a teljes lakásállomány alig 2,5%-a.²⁶ Értelemszerűen az önkormányzati helyiségek (nem összekeverendő a lakásokkal) jellegüknél fogva alkalmatlanok a lakhatási nehézségek kezelésére, ugyanakkor azok is megoldási lehetőséget nyújthatnak egyéb helyi szintű szociális, társadalmi célok és igények kielégítésére.

2020. márciusban Magyarországon is megjelent a COVID-19 koronavírus világjárvány, ami egyszerre eredményezett közegészségügyi, valamint közvetve gazdasági és szociális válságot.

23 A korábbi évek kereskedelmi banki gyakorlata által felfuttatott devizaalapú lakáshitelek sorra bedőltek, valamint a 2009-es kormányzati válságkezelő intézkedések is szinte a nullára állították a korábbi éves szinten több száz milliárdos állami lakástámogatásokat.

24 Pósfai Zsuzsanna: Polarizáció a magyar lakáspiacon – Lakásfinanszírozás függő gazdasági helyzetben, in: *Periféria tanulmányok* 4. – Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont, Budapest, 2020

25 <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/lakaspiacar/20211/index.html>

26 <https://atlatso.hu/kozpenz/2021/02/17/az-onkormanyzati-lakasok-tobb-mint-11-szazaleka-a-megyesezhelyeken-is-kihasznalatlan/>

Fontos hangsúlyozni, hogy a helyi, lokális szintű védekezés terheivel párhuzamosan jelentős központi irányú megszorítások érték az önkormányzatokat (pl. a gépjárműadó „államosítása”, a helyi iparüzési adó mértékének a felezése, a parkolási díjak felfüggesztése, önkormányzati díjtételek emelésének tilalma).²⁷ A lassan már állandósuló krízishelyzet közepette az önkormányzatok igyekeztek kivenni részüket a problémák kezeléséből. Vizsgálandó kérdés, hogy a települési önkormányzatok a válságkezelés során milyen mértékben képesek támaszkodni a rendelkezésükre álló saját tulajdonú lakás- és helyiségállományra, melyek azok a lehetőségek, eljárások, innovatív megoldások, amelyek adaptálhatók és sikeresen megvalósíthatók körükben.

Az önkormányzati lakás- és helyiségállomány általános statisztikáit elemezve rögtön látható, hogy ez elsősorban a fővárosi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi önkormányzati kör számára biztosít valódi lehetőséget nemcsak az önkormányzati vagyon gyarapítására (eladás vagy hasznosítás révén), de a rendelkezésre álló lakás- és helyiségállomány innovatív, társadalmilag hatásos hasznosításával a helyi, települési *wellbeing* megerősítésére is.

Az önkormányzati ingatlanvagyonról illetően irányadó a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) hivatalos statisztikái, amelyek az önkormányzati lakások, valamint lakóépületek és otthonházak esetében látványos állománycsökkenést mutatnak: a lakások száma az 1999-es 206.348 db-ról 2019-re 116.721 db-ra csökkent, a lakóépületek és otthonházaknál pedig az 1999-es 49.183 db-ról 2019-re 31.634 db-ra. Ez a csökkenés a sportépületeket leszámítva, különböző mértékben az összes egyéb ingatlankategória (pl. lakóépület és otthonház, szociális és egészségügyi intézményházak, kereskedelmi, szolgáltatási, igazgatási és szálló jellegű épületek) esetében megfigyelhető. A leginkább árulkodó állománycsökkenés a forgalomképes (tehát üzletileg hasznosítható, eladható) önkormányzati ingatlan arányában érhető tetten: az 1999. évi 45,8%-ról 2019-re 33,6%-ra csökkent.²⁸ Az éves felújítások száma és mértéke a teljes állományhoz képest: az önkormányzati tulajdonú lakóépületeknél durván 500–1500 között ingadozott éves szinten a felújítások száma, az önkormányzati lakásoknál pedig 1500–4500 felújítás történt (a teljes önkormányzati lakásállomány alig 1–2%-a) a vizsgált időszakban. A teljes önkormányzati lakóépületek javítására, felújítására fordított források mértéke éves szinten 9–14 milliárd Ft között mozgott 2000–2020 között.

Nagyon érdekesek a lakásigénylési nyilvántartást vezető önkormányzatok számának változásáról tudósító KSH-adatok: ezek szerint volt egy érzékelhető növekedés az ezredfordulótól 2013-ig, ebben az időszakban 185–246 között mozgott az érintett települések száma, ami 2013 után érzékelhető csökkenést mutat: 192–177 közötti éves adatokat láthatunk.²⁹ Ez egyúttal jelzi az olvasó számára, hogy a közel 3200-ból nagyjából 200–250 körüli azon települési önkormányzatok száma,

27 Szabó Tamás – Horváth Anett: A koronavírus-járvány hatása az önkormányzatokra hazánkban és a visegrádi (V4 országokban) – Intézkedések és kormányzati közpolitikai kríziskezelés, *Új Magyar Közigazgatás*, 2021. június, 14. évfolyam, 2. szám 1–14. o.

28 https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zri001b.html

29 https://www.ksh.hu/stadat_files/lak/hu/lak0004.html

ahol van annyi rendelkezésre álló önkormányzati tulajdonú lakás, amit a település a helyi közjó érdekében (szociális alapú lakáskiutalás) tud hasznosítani.

Az önkormányzati tulajdonú lakásoknál Budapest esetében beszélhetünk a legnagyobb mértékű, közel 45%-os állománycsökkenésről. A fővároshoz hasonlóan vidéken is, az összes megyében csökkent az önkormányzati tulajdonú lakások száma, bár összességében mintegy 10%-kal kisebb mértékben. Amennyiben a forgalomképes önkormányzati tulajdonú ingatlanokat tekintjük, az 1999-es 45,8%-os országos inputmutató 2020-ra 33,8%-ra változott, tehát 12%-kal csökkent Magyarországon a forgalomképes önkormányzati ingatlanok aránya. A Budapest-vidék összevetésben azonnal szembeötlő, hogy a fővárosban eleve jóval jelentősebb forgalomképes önkormányzati ingatlanállományról beszélhetünk az országos átlaghoz viszonyítva: 1999-ben 76,0%, 2020-ban 59,9%.³⁰ A hivatkozott KSH táblák jól mutatják az olvasó számára, hogy messze Budapesten a legjelentősebb az önkormányzati ingatlanok – és azon belül a lakások, lakóépületek – száma és aránya.³¹ Ez egyszerre jelent kiemelkedő lehetőséget – üzleti hasznosítás, a meglévő lakás- és helyiségállomány társadalmi célú hasznosítása –, és egyben gazdálkodási és közszolgáltatási felelősséget a fővárosban működő önkormányzatok számára.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a gazdasági ciklusok (konjunktúrák-dekonjunktúrák) mind a magánszemélyek, mind a piaci vállalkozások esetében jelentős hatással lehetnek az önkormányzatok ingatlanpolitikájára. Egy gazdasági válság, dekonjunktúra potenciális következménye, hogy sok önkormányzati tulajdonú lakásban élő bérlő magánszemély anyagi pozíciója elbizonytalanodik, adott esetben beindítva a „rossz bérlőktől és rossz lakásoktól való szabadulás” folyamatát az önkormányzati döntéshozók gondolkodásában.³² Felgyorsulnak a szanálások, a leromlott állapotú önkormányzati lakóépületek, lakások bontása – s ezzel együtt az alacsonyabb státuszú bérlők „kiszorítása”, majd a földterületek eladása piaci szereplőknek, akik új építésű lakóingatlanokat húztak fel immár piaci alapon magánszemélyek, vállalati szereplők számára. Mindez jelentős „dzsentifikációt” eredményezett olyan budapesti kerületekben, mint Ferencváros vagy a XIII. kerület, de említhetnénk Józsefváros vagy Újbuda példáját is. A szanálás kétségkívül olcsóbb megoldás, mint a meglévő lakásállomány műszaki felújítása és az önkormányzati tulajdonú lakásokban – sokszor szociális alapon – élő bérlők megtartása, még akkor is, ha ez lényegében saját tulajdonú ingatlanállományvesztéssel jár. Ugyanakkor a hivatkozott KSH adatbázisok azt mutatják, hogy 1999–2020 között az önkormányzati tulajdonú forgalomképes ingatlanok (lakások, lakóépületek, különböző közösségi célra használt helyiségek) csökkenése a 2000-es évtizedben nagyobb mértékű volt, így a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági világválság érdemben már nem pörgette fel radikálisan az ingatlanállomány

30 https://www.ksh.hu/stadat_files/lak/hu/lak0018.html

31 Ez hagyományosan így van, amikor a rendszerváltás után elindultak a lakásprivatizációk, amíg a teljes lakásállományon belül országosan az önkormányzati tulajdonú lakások aránya 19% volt, addig Budapesten még 61%, Czirfusz Márton – Pósfai Zsuzsanna: Kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után, in: *Területi Statisztika*, 2015/5., 484–504. o.

32 Czirfusz Márton – Pósfai Zsuzsanna: Kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után, in: *Területi Statisztika*, 2015/5., 484–504. o.

csökkenését. Az ezredforduló óta önkormányzati tulajdonú lakóépületek, lakások jelentős mértékű szanálását és a helyükre piaci értékesítésű lakások építését támogatták indirekt módon az építést és tulajdonszerzést preferáló állami-kormányzati lakáspolitikák (támogatott lakáshitelek, piaci alapon nyújtott devizahitelek, a 2010-es évek kormányzati programjai, mint a CSOK vagy az ún. babaváró támogatás,³³ a lakásépítő szektor támogatása az új lakások ÁFA-kulcsának csökkentésével).

A dekonjunktúrák negatív hatása – konkrétan a vagyonszűkülés – könnyen kimutatható az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodásra: fiskális megszorítások és makrogazdasági bizonytalanságok (gazdasági visszaesés, emelkedő infláció, növekvő eladósodás stb.) időszakában az ingatlanállomány mint önkormányzati üzleti vagyon viszonylag gyorsan pénzzé tehető, háttérbe szorítva különösen a társadalmi, közösségi célokat. Paradox módon egy erőteljes konjunktúra is negatív hatással lehet az irányadó önkormányzati magatartásra: az ingatlanpiaci boom eredményezhet társadalmi szempontból akár káros, előnytelen önkormányzati ingatlanértékesítési döntéseket. Továbbá az Möt. önkormányzatok költségvetését érintő azon passzusa, miszerint „*A költségvetési rendelethez működési hiány nem tervezhető*” – [Möt. 111.§ (4)] –, indirekt módon, de szintén hatással lehet önkormányzati tulajdonú lakások és helyiségek gyors értékesítésének az irányába.

Módszertani szempontból fontos leszögezni, hogy a lakásokhoz képest az önkormányzati tulajdonú helyiségek statisztikai nyomonkövetése nehezebb, mivel a hivatkozott KSH-statisztikák ezt a kategóriát nem alkalmazzák. Ezek a helyiségek megtalálhatóak lakóházakban, kereskedelmi, szolgáltató, igazgatási célú épületekben; kapcsolódhatnak akár ipari ingatlanokhoz, köznevelési intézményekhez. A helyiségek funkciója is nagyon változatos lehet, kezdve a klasszikus üzlethelyiségektől a vendéglátó jellegű helyiségeken át egészen a légópincékig, garázsokig. Ebből következően a helyiségkiadásból fakadó bevételi lehetőségek is nagyon szerteágazóak – vannak a havi szinten néhány ezer forintért kiadható, néhány négyzetméternyi alapterületű pincék, garázsok, valamint az akár többszáz m²-nyi jól felszerelt és hatékonyan hasznosítható helyiségek. Habár az Möt. az önkormányzatok esetében „*lakás- és helyiséggazdálkodásról*” beszél, mégis alapvetően eltér a két terület szakpolitikai megközelítése, szakigazgatási szervezése, valamint a kapcsolódó önkormányzati gazdasági stratégiák. Ami viszont különösen az utóbbi időben elkezdte egymáshoz közelíteni a lakás- és helyiséggazdálkodást, az a társadalmi-közösségi szemlélet, ami egyre erősebbé válik a helyiséggazdálkodásnál is.

³³ CSOK – a 2010-es évek közepén elindított Családok Otthonteremtési Kedvezménye program a három vagy több gyermekes családok részére biztosít vissza nem térítendő állami támogatást, amit az újonnan épült lakások megvásárlása mellett használt lakások vásárlására, továbbá felújításra, bővítésre, korszerűsítésre és akadálymentesítésre is fel lehet használni. Az ún. babaváró támogatás egy olyan 10 millió forintos hitel, amit házaspárok igényelhetnek, és minden megszületett gyermek után javulnak a kondíciók, így a harmadik gyermek megszületése után az egész hitel átalakul vissza nem térítendő támogatássá.

Önkormányzati lakásportfóliók és szakpolitika Budapesten és a vidéki nagyvárosokban

Az *Átlátszó* című tényfeltáró internetes portál 2021–2022 fordulóján adatigényléssel élt a 23 budapesti kerületi önkormányzatnál, ennek keretében 22 budapesti kerület 2020. évi, a XIII. kerület pedig 2019-es adatokat közölt. Ezek alapján a teljes budapesti önkormányzati tulajdonú lakásállomány 38.114 lakásból áll; a legtöbb Óbudán (III. kerület), Józsefvárosban (VIII. kerület) és a XIII. kerületben, a legkevesebb pedig a II., a XVI. és a XXIII. kerületben. Ugyanakkor jelentős különbségek vannak az egyes kerületi lakásportfóliók között, míg a XIII. kerület 5800 lakást tulajdonol, addig Soroksár (XXIII. kerület) esetében ez mindössze 45 lakás. Az adatigénylések szerint a vizsgált időszakban mintegy 3700 önkormányzati tulajdonú lakás állt üresen Budapesten – ez a szám szintén jelentős eltéréseket mutatott a városon belül, több önkormányzat közlése szerint sok jelenleg üresen álló lakás lakhatásra nem alkalmas, így ezeknél gyakorlatilag a szanálás (bontás) elkerülhetetlen; más kerületekben azonban magasabb volt az üresen álló, de lakhatásra alkalmas kerületi tulajdonú lakások aránya. Az *Átlátszó* vizsgálta a 2018–2020 közötti időszak kerületi szintű lakásgazdálkodását, így az önkormányzatok által vásárolt és eladott lakások számát, illetve az önkormányzati forrásból finanszírozott új lakásépítéseket. A vizsgált időszakban a kerületek 829 saját tulajdonú lakást értékesítettek, ehhez képest csak 90et vásároltak és 76 lakást (általában társasházi formában) építettek – ez utóbbinál messze kiemelkedik a XIII. kerület az 56 új építésű lakásával. A lakásvásárlások aránya jelentős volt a IX. kerület és a X. kerület esetében. Az eladások miatti legnagyobb állománycsökkenés 2018–2020 között a VII. kerületben (Erzsébetváros) volt, ahol közel 130 lakást adott el az önkormányzat, valamint a VIII. kerületben (Józsefváros) 90 feletti eladással. 120 lakást adott el a XIII. kerület is, ott viszont a teljes kerületi ingatlanállomány vonatkozásában ez jóval kisebb arányt jelent, mint a VII. és VIII. kerület esetében.³⁴

Ami a jelenlegi vidéki önkormányzati bérlakásállományt illeti, az *Átlátszó* 2021–2022 fordulóján Budapesthez hasonlóan adatigényléssel fordult a 18 vidéki megyeszékhelyhez és egyúttal megyei jogú városhoz – egyedül Győr nem nyújtott információkat a portál számára; 15 megyeszékhely 2020. évi, Szeged és Salgótarján 2019-es adatokat közölt. A 17 megyeszékhely közel 30 ezres önkormányzati tulajdonú lakásállományából négy vidéki nagyváros (Szeged, Debrecen, Pécs, Miskolc) 51%-os aránnyal részesül. A vidéki megyeszékhelyek önkormányzati lakásállományának 11,5%-a állt üresen 2020-ban, ami 2%-kal haladta meg a hasonló budapesti adatot. Az *Átlátszó* adatigénylése kiterjedt a 2018–2020 közötti időszakban megvalósult önkormányzati lakásépítésekre és értékesítésekre – ezek közül sokkal inkább az értékesítések domináltak, különösen Szegeden (mintegy 300 eladott lakás), illetve Kecskeméten és Miskolcon. Új önkormányzati lakások építésére alig néhány városban került sor, ezek közül kiemelkedett Miskolc, ahol közel 50 új lakás építése történt meg önkormányzati erőből.³⁵

34 <https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/01/21/az-onkormanyzati-lakasok-kozel-tiz-szazaleka-uresen-all-a-fovarosban-a-legtobb-a-8-keruletben/>

35 <https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/02/17/az-onkormanyzati-lakasok-tobb-mint-11-szazaleka-a-megyeszekhelyeken-is-kihasznalatlan/>

Egyszerre vagyoni és társadalompolitikai kérdés, miként jutnak önkormányzatok arra a felismerésre, hogy a rendelkezésre álló saját tulajdonú lakás- és helyiségállományt nem a rövidtávú anyagi forrásszerzésre használják – így az ingatlanok piaci vagy az alatti áron történő eladására. a leromlott épületek, lakások szanálására, meghirdetve a telkeket piaci építetők számára –, hanem ehelyett a közép- vagy hosszútávú stratégiai hasznosítás motivációja válik meghatározóvá. Ez utóbbi stratégia a folyamatos bevétel (bérleti díjak) biztosítása mellett erőteljesen fókuszál a helyi társadalmi közjó (*wellbeing*) minél szélesebb megvalósítására.

Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás gyakorlata

Érdemes rögzíteni, hogy az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás – mint helyi közfeladat – milyen fontosabb tevékenységtípusokat takar. A lakás- és helyiséggazdálkodás a vagyongazdálkodás részeként elsősorban az önkormányzati tulajdonú lakásokra és helyiségekre irányuló szakpolitika és szakigazgatás, menedzsmenttevékenység. Magában foglalja a saját tulajdonú lakás- és helyiségértékesítést, a bérleménygazdálkodást (saját tulajdonú lakások és helyiségek bérbeadása), az önkormányzati tulajdonú lakás- és helyiségállomány korszerűsítését. A leromlott állapotú ingatlanok szanálása (bontások elrendelése, majd a telkek további sorsáról való döntés³⁶), valamint új önkormányzati tulajdonú lakások és helyiségek megépítése is része a helyi lakás- és helyiséggazdálkodásnak.

Közvetve az önkormányzatok megjelenhetnek a magántulajdonban lévő lakásbérleti piacon az ún. szociális lakásügynökségek vagy közösségi bérlakásmodellek működtetésével oly módon, hogy magántulajdonosok által felajánlott bérlemények esetében a bérlőkijelölést, illetve a bérleti szerződéshez kapcsolódó jogi és adminisztrációs feladatokat az önkormányzat látja el valamilyen konstrukcióban. A bérlőkijelölésnél az önkormányzatnak lehetősége van szociális alapon választani az általa ismert potenciális bérlői körből (családok, egyedülállók, fiatalok, idősek).³⁷ Itthonról érdemes kiemelni a 2020-ban elindított szombathelyi Közösségi Bérlakás Rendszert (KBR), aminek keretében az önkormányzat legalább 3 évre bérel szombathelyi magántulajdonban lévő komfortos, összkomfortos lakásokat, ahová szociális alapon és a piaci ár alatt keres és általában talál lakókat – a modell szerint kaució nem terheli a bérlőket, a bérleti szerződést és adminisztrációt az önkormányzat végzi. Legalább két tucat magántulajdonú lakást tudtak már így bevonni a KBR-be, kiegészítve a saját önkormányzati tulajdonú szociális bérlakásrendszert. A szombathelyi KBR *best practise* jellegét fokozza, hogy nem kellett külön szervezeti egységet felállítani, hanem a hivatalban már működő Szociális és Lakás Iroda működteti.³⁸

Ugyancsak a saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodáson túlmutató, de előforduló gyakorlat, hogy az önkormányzatok akár pályázati, akár egyedi döntések alapján támogatást biztosítanak

36 Szanálás esetén többféle alternatíva kínálkozik az önkormányzatok számára, eladhatják magánszemélyeknek, civil szervezeteknek, de akár piaci szereplőknek, vagy ellenkezőleg, önkormányzati tulajdonban tarthatják további gazdasági vagy éppen társadalmi jellegű hasznosítás céljából.

37 A lakásszövetkezetek típusairól bővebben lásd Jelinek Csaba – Pósfai Zsuzsanna: *A bérlői lakásszövetkezeti modell Magyarországon*, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont, Budapest, 2020, <https://mek.oszk.hu/20300/20384/20384.pdf>

38 A szombathelyi KBR innovatív jellegét erősíti, hogy első helyezést ért el a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége által működtetett Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok 2021. évi programjában.

társasházak számára (mint ún. társasházi támogatás), ugyanakkor kérdés, hogy ezek a társasházi támogatások mennyiben érintenek magántulajdonú, illetve önkormányzati tulajdonú lakásokat a támogatott társasházak esetében.

2021-ben rövid időre veszélybe került az önkormányzatok jogszabályok által biztosított autonómiája a lakás- és helyiséggazdálkodás terén egy a lakástörvényt módosítani szándékozó parlamenti (kormánypárti képviselői) módosító indítvánnyal, amely lehetővé tette volna a teljes önkormányzati tulajdonú lakásállományra kötelezően rendkívül kedvezményes, mélyen a piaci ár alatti vételi lehetőséget a bérlők számára. A javaslatot nemcsak ellenzéki településvezetők kritizálták, de több kormánypárti is élesen bírálta.³⁹ Áder János akkori köztársasági elnök indítványára az Alkotmánybíróság alaptörvénytörőnek találta a jogszabály egy részét. Ezt követően a második körben már egy szűkített javaslat ment át az Országgyűlésen, amely jelentős tartalmi megszorításokat tartalmazott, így a kedvezményes ingatlanvásárlási lehetőséget már csak a világörökségi helyszínen és védőövezetében (pl. a budai vár Budapest I. kerületében) található önkormányzati és állami tulajdonú lakásokra szűkítették, amennyiben az itt található önkormányzati tulajdonú bérlakásokban 2020. december 31. napján hatályban lévő határozatlan idejű bérleti jogviszony időtartama eléri az öt évet.

Korábban már ejtettünk szót arról, hogy a hazai önkormányzati tervezési gyakorlat ismeri és alkalmazza a lakásgazdálkodási és felújítási koncepció típusát. Ellentétben a vagyongazdálkodási tervvel, az önálló lakásgazdálkodási koncepció elfogadása nem kötelező az önkormányzatok számára. A jelentős ingatlanállománnyal rendelkező önkormányzatok gyakorlata megoszlik, hogy mennyire élnek mégis ezzel a lehetőséggel. A jellemzően önkormányzati határozati formában elfogadott lakás- és helyiséggazdálkodási koncepciók⁴⁰ általában több évre – önkormányzati ciklusra vagy akár azon túlmutató időtávra – szólnak és a vagyongazdálkodási tervhez képest akár jóval részletesebben tartalmazzák a lakás- és helyiségállomány kérdéskörét. Az önkormányzatoknak széles terv- és koncepcióalkotási kötelezettségük van, ezek közül jó néhány érinti az önkormányzati ingatlanokat – pl. integrált városfejlesztési stratégia; településfejlesztési koncepció; településszerkezeti terv; reorganizációs program; helyi esélyegyenlőségi program.

Az önkormányzati tulajdonú lakások hasznosításának meghatározó formája a bérbeadás, aminek alapja lehet pályázat (az önkormányzati gyakorlat szerint ez egyre inkább meghatározó mód), névjegyzék,⁴¹ előbérleti jog, lakáscsere, rendeletben meghatározott közérdekű célok megvalósítása érdekében (ez a helyiséggazdálkodásnál jelenhet meg társadalmi célok „bekapcsolásánál”), vagy akár egyéb motiváción alapuló döntés, pl. olyan személyek preferálása, akik munkaviszonyban vannak az önkormányzattal.

39 Az eredeti törvényjavaslatot bírálta Székesfehérvár, valamint Budapest XVI. kerület fideszes polgármestere is.

40 Van olyan önkormányzat, ahol egységes lakás- és helyiséggazdálkodási koncepciót fogadtak el, de van olyan is, ahol csak a lakásállományra vonatkozik az.

41 Az Ltv. 84. § szerint az önkormányzat képviselő-testülete dönthet arról, hogy a szociális helyzet alapján évente lakásigénylési névjegyzéket készít, ahová bekerülnek a szociális alapú lakásbérleti igények.

Az önkormányzatoknak meglehetősen széles a jogi szabályozási lehetősége a lakás- és helyiséggazdálkodásban. Különböző megoldási gyakorlatok vannak, így közös lakás- és helyiséggazdálkodási rendelet megalkotása, vagy külön rendeletben történő szabályozás (külön önálló lakásrendelet, helyiségrendelet). Egyre több önkormányzat alkot meg akár egységesen, akár külön-külön lakás- és helyiséggazdálkodási koncepciókat önkormányzati határozat formájában, ami egyúttal megalapozza a lakás- és/vagy helyiséggazdálkodási rendeleteket. Vannak arra is példák, hogy önálló rendeletben szabályozzák az önkormányzati tulajdonú lakások, ingatlanok elidegenítésének (eladásának) általános szabályait, eljárási kérdéseit (pl. az ingatlanban élő bérlők az értékbecslő által meghatározott forgalmi érték alatt vásárolhatnak meg ingatlant).

A saját tulajdonú lakás- és a helyiséggazdálkodás külön önálló rendeletekben való szabályozása mellett érv, hogy alapvetően elkülöníthetők a tulajdonosi motivációk a két területen. Míg a lakásoknál döntően a szociális érvek a meghatározóak (pl. lakásbérleti kontraktusok a helyben élő⁴² rászoruló családok, magánszemélyek számára), addig a helyiséggazdálkodásnál a pénzügyi hasznosítás az elsődleges cél, így ott a szociális szempontok megjelenítése csupán esetleges, és a helyiségek esetében alapvetően a megajánlott bérleti árak döntenek. Mégis egyre több önkormányzat foglalja bele a hatályos helyiség-szabályozásba, hogy kedvezményes bérleti lehetőségként „csökkentett áron” juthatnak civil szervezetek, magánszemélyek vagy közvetlenül a társasházak önkormányzati tulajdonú helyiség bérleti jogához valamilyen közösségi tevékenység folytatása vagy közösségi cél megvalósítása érdekében. Ugyanakkor az önkormányzati helyiséggazdálkodásnál és a rendelkezésre álló helyiségek bérleménybe adásánál továbbra is a pénzügyi hasznosítás motivációja az elsődleges. Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás stratégiai-koncepcionális kialakítása során döntő tényező a rendelkezésre álló ingatlanállomány jellege, piaci értéke, így annak a vizsgálata, hogy a lakások és helyiségek milyen település-, kerületrészen találhatóak (pl. a forgalmas, üzleti szempontból fejlettebb részeken eleve nagyobb értéke van a helyiségeknek, könnyebben tud kialakulni verseny a „jó helyeken” található önkormányzati tulajdonú helyiségekért). Fontos kérdés, hogy az önkormányzati tulajdonú lakások és helyiségek milyen állapotban vannak (komfort nélküliek, összkomfortosak, felújításra szorulnak stb.), a leromlott állapotú ingatlanok felújíthatóak-e, vagy elkerülhetetlen a lebontásuk, és az is kérdés, hogy a szanalást követően mi lesz a telkek sorsa.

Budapesten, de vidéki nagyvárosokban is túlnyomórészt az a jellemző, hogy az önkormányzati tulajdonú lakások és helyiségek többlakásos társasházakban találhatóak – ezek a társasházak lehetnek kizárólagos önkormányzati tulajdonban (ezt nevezeti a hivatali zsargon ún. „százás önkormányzati házaknak”), valamint osztott tulajdonban, ahol az önkormányzat mellett egyéb tulajdonosok (magánszemélyek, vállalkozások, ritkán civil szervezetek) is érintettek.

42 Általában lakcímkártyához és meghatározott időtartamú helyben lakáshoz kötik a lakáspályázati lehetőséget.

Az ilyen vegyes tulajdonú társasházak esetében fontos a magántulajdonosi érdekek szem előtt tartása – pl. amikor a szociális bérlakásokban élők rezsitartozása veszélyezteti az egész társasházat a közös villany vagy gázórák miatt, ezért is kezdték meg az utóbbi években az egyedi mérőórás átalakításokat társasházakban.

A szociális önkormányzati bérlakások esetében az irányadó gyakorlat, hogy szemben a rendszer-váltás utáni évek, évtized gyakorlatával, immár nem határozatlan,⁴³ hanem sokkal inkább határozott időre (1-5 évre) szóló bérleti szerződések kötnek. Az Ltv. tartalmazza, hogy az önkormányzati tulajdonú lakások, épületek szanálása esetében, illetve a bérleti szerződés felmondásával párhuzamosan az önkormányzatnak kötelessége cserelakás vagy a korábbi lakás forgalmi értékével megegyező kártalanítást nyújtani a benne lakó bérlők részére.⁴⁴ Szintén alkalmazott gyakorlat és jelzi az önkormányzati lakás piac jogi rugalmasságát, hogy a bérbeadó önkormányzat hozzájárulása mellett lehetőség van a bérlők általi lakáscserékre – ez működhet ugyanazon települési, kerületi önkormányzati lakásokat érintve; különböző önkormányzatok által tulajdonolt bárlakások esetén, valamint lehetőség van arra is, hogy egy magánszemély úgy jut önkormányzati bérlakáshoz (mint bérlő), hogy helyette felajánl egy másik, az illető személy magántulajdonában lévő ingatlant az önkormányzat számára.

A vonatkozó törvények figyelembe vételével, de a helyi-lokális adottságok ismeretében van lehetőségük az önkormányzatoknak, hogy maguk szabályozzák és hajtsák végre a lakás- és helyiséggazdálkodásukat, politikájukat. Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás egy komplex, többszereplős (politikai döntéshozatali szint, hivatali szint, vagyonkezelői szint) és jól koordinált folyamat, ahol ideális esetben mindenkinek megvan a maga szerepe, amivel hatékonyabbá tehető a teljes lakás- és helyiséggazdálkodás.

A lakásgazdálkodásnál erősebb az önkormányzati testületi, bizottsági döntési, illetve az önkormányzati hivatali szint (szociális, népjóléti, lakásosztályok vagy irodák).

Szervezeti értelemben a lakás- és helyiséggazdálkodási döntési körök általában szétválnak a következők szerint:

- Képviselőtestület: szabályozási szerepkör (rendeletek, koncepciók); új önkormányzati ingatlanok építése; meglévő szanálása; bizonyos egyedi ügyek (pl. helyiséggazdálkodásnál meghatározott értékhatár felett a bérletkijelölési döntést a testület gyakorolja).
- Bizottsági szint: egyedi döntések lakásgazdálkodásnál – a bérlőkijelölést (szociális bérleti jognál szociális indokok alapján) a képviselőtestület szociális, népjóléti, lakásügyekben illetékes bizottsága gyakorolja; egyedi döntések helyiséggazdálkodásnál – a bérlőkije-

43 A határozatlan időre szóló lakásbérleti szerződések jogilag szinte „bebetonozták” a bent lakókat. Közülük sokan „nyomott áron” vásárolták meg később az ingatlant, illetve a bérleti jog tovább folytatása, „örökíthetősége” a bérlővel kötött tartási szerződés alapján történt, vagy a bérlő közvetlen hozzátartozói számára tartási szerződés nélkül is.

44 Egy 2021-es kúriai döntés szerint csak az Ltv. által meghatározott jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg az önkormányzat mint bérbeadó a lakásbérleti szerződések esetében. <https://www.napi.hu/ingatlan/berlo-lakastorveny-szerzodes-berlakas-kiurites-kuria-itelet.738684.html>

lölést (alapvetően piaci, csak ritkább esetekben valamilyen egyéb társadalmi, közösségi indokok alapján) a képviselőtestület gazdasági, tulajdonosi ügyekben illetékes bizottsága gyakorolja.

Ez a fajta szervezeti elkülönülés általában megjelenik az önkormányzati hivatali szintnél is. A lakásgazdálkodás – benne meghatározó feladatként a szociális bérlakásrendszer döntéshozó feladataival (pl. rendeletben meghatározott pontrendszer alapján javaslatétel a döntéshozó bizottságnak) – a szociális és lakásügyeket magukba foglaló főosztályok, irodák reszortja. Helyiséggazdálkodásnál viszont már az önkormányzati hivatalokban működő pénzügyi-gazdasági, vagyonszerzési területeket integráló főosztályok, irodák járnak el alapvetően.

Lakásgazdálkodásnál az önkormányzati vagyongazdálkodók jobbra csak olyan bérleménykezelői feladatokat látnak el, mint a bérleti szerződések megkötése vagy a bérlőkkel való kapcsolattartás, a bérlemények állapotának az ellenőrzése, kapcsolódó nyilvántartási feladatok.⁴⁵

Az önkormányzati vagyongazdálkodó szervezetek részvétele a lakás- és helyiséggazdálkodásban

A lakásgazdálkodáshoz viszonyítva a helyiséggazdálkodásnál már egyértelműen kiterjedtebb a vagyongazdálkodó szervezetek kompetenciaköre, a bevett domináns gyakorlat, hogy a tulajdonosi eladási, bérbeadási döntéseket ezek a szervezetek készítik elő.

A tapasztalatok szerint változó, hogy az önkormányzati politikai döntési szintek (képviselőtestület, bizottságok), valamint a hivatali szintek mellett mennyire széles és integrált a vagyongazdálkodó társaságok szerepe. A fővárosban és kerületeiben, a megyei jogú városokban gyakorlatilag mindenhol működnek az önkormányzati vagyongazdálkodásra létrehozott nonprofit társaságok.

Az már a belső szervezési igények függvénye, hogy kizárólag vagyongazdálkodási feladatot ellátó társasági modellben, vagy szélesebb struktúrájú ún. önkormányzati holding (közszolgáltató zrt., kft.) keretében alakítják ki a munkaszervezetet.

Vannak speciális végrehajtási-menedzsment jellegű feladatok – mint a lakás- és helyiségbérleti szerződések megkötése, a bérleménybe adott ingatlanok időszakos ellenőrzése, egyéb előkészítési feladatok –, amiket mind a lakás-, mind a helyiséggazdálkodásnál a vagyongazdálkodó társaságok látnak el. Itt már látható különbségek lehetnek, hogy a bérlők személyének meghatározása során milyen jogosítványokkal rendelkeznek a vagyongazdálkodó társaságok. Az önkormányzati tulajdonú helyiségek esetében láthatóan kiterjedtebbek a vagyongazdálkodó jogosítványok, így a bérlők kiválasztása (több „bérlőjelöltnél” a licitek lebonyolítása és maga a döntés) lehet vagyongazdálkodó reszort. Az önkormányzati tulajdonú lakásoknál viszont korlátozottabb a vagyongazdálkodó feladatkör: a lakásbérlők

⁴⁵ Ritkább esetben a vagyongazdálkodó is rendelkezhet érdemi döntéshozatali kompetenciákkal a lakásgazdálkodás területén, erre példa Budapest XIII. kerületi Önkormányzata, ahol a vagyongazdálkodó feladatokat a XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. Ingatlan-gazdálkodási Divíziója látja el, ami nemcsak a helyiségek, de a lakások szociális bérbeadása esetében is a tulajdonosi önkormányzati döntések előkészítését jelenti.

kiválasztása sokkal inkább az önkormányzati politikai döntési szint (meghatározó döntéshozói szerepben az illetékes képviselőtestületi bizottságok), valamint a hivatali szint (lakásosztály, vagyonekezelő irodák döntéselőkészítési javaslata) közötti koordinációban összpontosul. A vagyonekezelő társaságok erősebb jogosítványokkal bírnak a helyiséggazdálkodás területén – sokszor a teljes előkészítési és döntési folyamat a hatáskörükben koncentrálódik.

Diszfunkciók és szakpolitikai javaslatok a lakás- és helyiséggazdálkodáshoz

Amikor „jó kormányzásról” (*good governance*) és „legjobb gyakorlatokról” (*best practises*) beszélünk egy szakpolitika kapcsán, fontos látni a negatív ellenpólust, így azokat a „rossz gyakorlatokat” (*worst practises*), amelyek az evalvációk, elemzések során kimutathatóan rontják az adott szakpolitika gazdasági hatékonyságát és társadalmi hatásosságát. A stratégiai szemlélet egyre fontosabb kritérium a tudatos önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodási politika kialakítása és működtetése során. Melyek lehetnek a rossz gyakorlatok és káros szakpolitikai, szakigazgatási irányok, amiket mindenképpen érdemes elkerülniük az önkormányzatoknak egy társadalmilag fenntartható lakás- és helyiséggazdálkodás során?

- Rossz hatékonyságú lakás- és helyiséggazdálkodás, ami megnyilvánulhat a rendelkezésre álló ingatlanállomány indokolatlan értékcsökkenésében (nyakló nélküli, sokszor áron aluli értékesítések; önkormányzati vagyonevesztés; a lakás- és helyiségállomány kimutatható számbeli és értékbeli csökkenése), valamint veszteséges vagyonekezelésben (kritikus szintű lakbér- és helyiségbérleti hátralékok).
- Alacsony hatékonyságú lakás- és helyiséggazdálkodás, ami a helyi lakossági, valamint gazdasági és civil szervezeti érdekek figyelmen kívül hagyásából fakadhat (szociálisan hátrányos helyzetű helyi társadalmi csoportok – kisgyermekes családok, nyugdíjasok, romák stb. – kiszorulása a helyi lakáspiacról; önkormányzati épületek szanálása; a helyiséggazdálkodásnál kizárólag pénzügyi, anyagi megfontolások dominanciája).

Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodásnál előfordulhatnak diszfunkcionális szervezeti és működési elemek, amik az egész szakpolitika eredményességére (hatékonyság, hatásosság) negatívan üthetnek vissza. A hatáskörök és kompetenciák nem megfelelő, pontatlan vagy elnagyolt rendszere különösen az eljárási, végrehajtási szakaszban okozhatnak problémákat. Szükséges világosan elválasztani a politikai felelősséget a szakmai- és menedzsment területektől. Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás esetében az alapvető stratégiai és koncepcionális irányokat a mindenkori önkormányzati politikai vezetés – testület, polgármester, bizottságok – jelöli ki. Ennek rendelődnek alá a hivatali apparátusok – lakásgazdálkodásnál: lakás és szociális főosztályok, irodák; helyiséggazdálkodásnál: gazdasági, vagyonekezelési főosztályok, irodák, amelyek ideális esetben a politika által meghatározott stratégiai irányokat öntik szakpolitikai programokba, eljárási modellekbe. Az önkormányzati politikai és hivatali szintek közötti együttműködés közvetlen, és

amennyire fontos a hivatal pozitív viszonyulása a politikai szinthez, legalább annyira fontos, hogy a bizalom visszafelé is működjön: tipikus diszfunkció, amikor koncepcionális kérdésekben nincs konszenzus a polgármester, a többségi frakciók vagy a bizottságok között. Ugyanakkor ennek kivédése, kezelése az önkormányzat biztonságos politikai működését általában garantáló szükséglet.

A vagyonkezelő társaságok bizonyos tekintetben egyfajta „állam az államban” szerepkört valósítanak meg a teljes önkormányzati szervezeti struktúrákban. Fontos kimondani, hogy a vagyonkezelés alárendelt az önkormányzati politikának és vele az ott meghatározott szakpolitikai stratégiáknak. Általános gyakorlattá vált, hogy az önkormányzati vagyonkezelő társaságok csúcsmenedzsmentje (vezérigazgató, felügyelőbizottság) ma már a helyi politikai patronázs része, ahol a politikai és személyi lojalitás legalább annyira meghatározó, mint a szakmai hozzáértés. A vagyonkezelés mára az önkormányzati vagyongazdálkodás kiemelkedő szegmensévé vált, ahol személyi vagy politikai bizalmatlanság hamar vezetési, irányítási válságot okozhat. Míg a politikai szint és a vagyonkezelés között egyértelmű hierarchikus alárendelődés szükséges, a hivatali szint és a vagyonkezelés között a kompetenciák egyértelmű differenciálása alapvető; itt a viszony sokkal inkább mellérendelt, ahol fontos, hogy ne alakuljanak ki hatásköri összeütközést eredményező párhuzamosságok, kompetenzavarok, és működjön egy kiegyensúlyozott, előremutató koordináció a hivatal (lakás- és gazdasági osztályok, irodák) és a vagyonkezelő társaság között. Komoly működési zavart jelez, amikor huzamosabb ideig, indokolatlan módon akár évekig üresen állnak önkormányzati tulajdonú lakások, lakóépületek.

Fontos látni, hogy az önkormányzati lakásgazdálkodásnak lehetnek olyan gyakorlati vetületei, amelyek éppen a társadalmi dimenziót és szempontrendszeret ronthatják. Ilyen mondhatni *worst practise*, amikor egyidejűleg különböző társasházi támogatási programok támogatják a saját ingatlanal rendelkező tulajdonosokat, viszont közben látványosan elhanyagolják az önkormányzati lakásokat; vagy a pusztuló bérlakásállomány felújítására felhasználható forrásokat akár politikai támogatás, szavazatszerzés reményében átcsoportosítják a szociálisan jobb helyzetben lévő magáningatlan tulajdonosok támogatására. Ennek még szélsőségesebb megnyilvánulása, amikor szociális, költség- vagy piaci alapon önkormányzati lakásoknál nem objektív kritériumok (pl. pontrendszer) szerint, hanem szubjektív – olykor már nyíltan nepotista – jelleggel születnek ezek a döntések (pl. amikor polgármesterek vagy képviselők kapnak bérleti jogot önkormányzati bérlakásokra).

Alapvető diszkrepancia feszül a között, hogy a rendelkezésre álló önkormányzati lakás- és helyiségállomány egyúttal fontos helyi közösségi vagyonelem, azonban az azzal kapcsolatos stratégiai és koncepcionális (lakás- és helyiségkonceptiók, rendeletek), valamint a különböző kiemelt egyedi (értékesítés, bérlők kiválasztása, szanálás stb.) döntések sokszor a civilek és a lakosság feje felett, azok érdemi bevonása nélkül születnek. A helyzetet rontja, hogy sok érintett önkormányzat részéről továbbra is minimális az offline és online tájékoztatás, nem beszélhetünk valódi társadalmi vitáról és inkluzív gyakorlatról a lakás- és helyiséggazdálkodás működtetése során. Éppen ezért fontos,

hogy a részvételiség – mint a posztmodern városi politika egyik legnagyobb vívmánya – ezen a területen is jelenjen meg nagyobb hangsúllyal. A lakás- és helyiséggazdálkodás eredményes és határozott „társadalmosítása” segítheti a különböző döntések legitimitását, közösségi elfogadottságát, amire jóval könnyebb konszenzuális szakpolitikát építeni.

Fontos a hatékony és társadalmilag hatásos stratégiai szemlélet megteremtése és beépítése az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodásba. Így lehetőség szerint már ne csökkenjen tovább a rendelkezésre álló ingatlanállomány – ez elsősorban a lakásoknál fontos. A meglévő lakások tulajdonban tartása mellett azok korszerűsítése, fejlesztése (ezzel értékállóságának biztosítása), illetve anyagilag megtérülő, többletbevételt eredményező hasznosítása kerüljön fókuszba.⁴⁶ Az önkormányzati helyiséggazdálkodásnál pedig érdemes differenciálni. Ott sem indokolt ugyan a kizárólag értékesítésre épülő stratégia követése, viszont vannak olyan típusú kisebb, leromlott állapotban, kedvezőtlen település- vagy kerületrészekben található helyiségek (pl. romos állapotban lévő légópincék), amelyek eladása továbbra is racionális. A nagy értékű, frekvenciát helyeken található helyiségek (pl. üzlethelyiségek vagy rendezvényekre alkalmas közösségi ingatlanrészek) tulajdonban tartása és értékesítés nélküli hasznosítása – bérbeadás akár nyomott áron civil szervezeteknek, egyesületeknek – már sokkal realitásosabb célkitűzés.

A forgalomképes önkormányzati tulajdonú lakás- és helyiségállomány védelme, tervszerű és tudatos stratégiai fejlesztése önkormányzati oldalról egyszerre nagyon fontos üzleti-gazdasági és a jövőnek szóló társadalmi befektetés. Eladás helyett a tulajdonban tartás, illetve ezzel párhuzamosan a fejlesztés meghatározó fontosságú a hasznosítás szempontjából. A szakirodalom szerint az ingatlanok életciklusa oldaláról a fejlesztések jellemzően 1,5-3 évet vesznek igénybe, miközben a teljes hasznos élettartam több évtizedet is átfoghat.⁴⁷ A rendszerváltás után az állam (és ennek részeként az önkormányzatok) szinte teljes mértékben kivonultak a lakásépítési piacról, csak az ezredforduló után kezdtek rendkívül korlátozott mértékben „visszamerészkedni” az önkormányzatok a lakásépítési piacra – országosan kiemelkedik Budapest XIII. kerület önkormányzatának ilyen irányú gyakorlata.

Ellentmond a stratégiai szemléletű önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodásnak, ha a szükséges cselekvés (legyen az hasznosítás, de akár szanálás is) helyett az önkormányzat tudatosan a nemcselekvés pozíciójába lavírozza magát, ilyenkor maradnak tartósan üresen önkormányzati lakások és helyiségek, hiányzik a felelős döntés a felújításról, hasznosításról vagy éppen a bontásról. Fontos, hogy minél kevesebb ilyen „szürke pont” maradjon az önkormányzati lakás- és helyiségállományban.

A felújítások különböző mértékben jellemezték az önkormányzatok lakás- és helyiséggazdálkodását. Gyakorlattá vált, hogy a szociális alapon bérlők (*lásd Ltv.!*) a saját költségükön végzik el a korszerűsítéseket, aminek értékével a későbbiekben csökkenthetik a lakás vételi árát, amennyiben

46 Értelmeszerűen a jelentős mértékben lepusztult önkormányzati épületek, lakások szanálása (bontása) elkerülhetetlen, viszont az már egy következő lépés, hogy az érintett telkek lehetőleg maradjanak önkormányzati tulajdonban további hasznosítás (önkormányzati tulajdonú bérlakások építése, közösségi használatú ingatlanok, parkok, terek kialakítása) céljából.

47 Szabó Julianna szerk.: *URB.0 – Urbanisztika kezdőknek*, Budapesti Műszaki Egyetem, Urbanisztika Tanszék, Budapest, 2016, 67. o.

megvásárolják azt az önkormányzattól.⁴⁸ Ebben is érzékelhető napjainkra változás, amennyiben önkormányzatok már tudatosan nem élnek az önkormányzati tulajdonú lakások bérlők számára történő eladásával, mivel a lakásállomány megtartásának, illetve növelésének stratégiai célja felülírja azt – ez mondhatni paradigmaticus erejű szemléletbeli változást jelent az 1990–2000-es évtizedek önkormányzati lakásgazdálkodásához képest. Az önkormányzati lakás- és helyiségkoncepciók, valamint rendeletek tartalmazzák a tulajdonos önkormányzatok társadalmi preferenciáit, így a kedvezményes lakásbérletre pályázók szociálisan kedvezményezett körének meghatározásánál, akik a kerületben élő rászoruló családok, időskorúak, fiatalok, esetenként az önkormányzati fenntartású közintézményekben, óvodákban, bölcsődékben, egészségügyi szakrendelőkben dolgozók. Különösen az egyre inkább humánerőforrás-hiányokkal küszködő közalkalmazotti szférában értékelődik fel, ha a munkahely mellett idővel lehetőség adódik a kerületi intézményeknél dolgozók számára szociális önkormányzati bérlakást biztosítani.⁴⁹ A lakásbérleti rendszer gazdasági hatékonyságát és a társadalmi hatásosságát, igazságosságát egyszerre tudják erősíteni meghatározott intézkedések – pl. a piaci alapú lakbérek emeléséből lehet finanszírozni a lakbértámogatásokat vagy lakásfelújításokat; folyamatosan finomítani a lakáspályázati rendszereket a rászorultsági szempontok, a pontrendszerek akár radikális módosítása révén. Míg a szociális alapú lakásbérleti jogviszonynál az Ltv. 13.§ (2) szerint a bérlő kötelezettsége a felújítások, korszerűsítések finanszírozása, a piaci alapú lakásbérleti jogviszonynál ilyen típusú felújítási, korszerűsítési bérlői kötelezettségről már nem beszélhetünk, pedig vélelmezhetően jobb anyagi helyzetben lévő bérlőkről van szó. Paradox módon a bérlői oldalról jelentős mértékben bebiztosított jogok adott esetben „szociális alapon” tarthatnak bent önkormányzati tulajdonú lakásokban szociálisan arra nem rászorult személyeket, míg a valóban rászorulóknak a névjegyzékben várnak arra, hogy lakáshoz jussanak.

Javasolt az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás folyamatainak lehetőleg minél szélesebb körű digitalizációja, online alapokra helyezése (pl. a hasznosítás szempontjából szóba jöhető önkormányzati bérlemények helye és műszaki alaprajza nyilvános és ingyenes online elérhetőségének megteremtése internetes önkormányzati ingatlan-adatbankokként,⁵⁰ kapcsolódó adatigénylések kezelése, az ingatlanállomány online elérhetősége mindenki számára).⁵¹ A minél teljesebb körű digitalizáció és átlátható adatgazdálkodás egyúttal az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás

48 A rendszerváltás utáni önkormányzati lakáspolitikáról bővebben lásd Csider László: Az önkormányzati lakásgazdálkodás múltja, jelene és jövőbeli perspektívái, különösen a fővárosban és a megyei jogú városokban, in: Laki Ildikó – Szabó Tamás szerk.: *Agglomerációs városrészi tanulmányok – Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 2017, 133–149. o.

49 Külön érdekes szituáció alakult ki az évek óta egyre nagyobb munkaerőhiánnyal küszködő közoktatásban, ahol 2013-ban a fenntartói jogszabályok átkerültek az önkormányzatoktól az államhoz (állami tankerületek). Ma a gyakorlat sokszor az, hogy a távolabbi térségekből, településekről a meghirdetett tanítói, tanári állásokra jelentkezőket maguk a közoktatási intézmények küldik az önkormányzatokhoz szolgálati lakások, kedvezményes bérlemények iránt érdeklődni, az alkalmazási folyamat elindításával párhuzamosan.

50 Erre követendő hazai önkormányzati „jó gyakorlat” (*best practise*) Budapest XIII. kerületi Önkormányzata, amelynek vagyongazdálkodásért felelős szerve, a XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. honlapján digitálisan elérhető és szabadon letölthető a bérbé vehető helyiségek listája: <https://www.kozszolgáltato.bp13.hu/ingatlangazdalkodas/berbe-veheto-helyisegek/20220725-berbe-veheto-helyisegek-listaja-2022-julius-25/>

51 Ma már az a gyakorlat, hogy egyidejűleg több online platformon is megjelenhetnek az önkormányzati lakás- és helyiséginformációk, így a hivatalos önkormányzati honlap mellett egyre informatívabbak a vagyongazdálkodó társaságok internetes oldalai, valamint a különböző közösségi oldalak – elsősorban a facebook (települési, kerületi facebook csoportok stb.).

elvárható nyilvánosságát és transzparenciáját is elősegíti azzal, hogy megfelelő információval látja el a különböző potenciális kedvezményezett csoportokat, így a kedvezményes bérleti lehetőség iránt érdeklődő magánszemélyek (szociális alapú lakásbérlet), civil szervezetek és közösségi kezdeményezések, helyi gazdasági szereplők (mikro- és kisvállalkozások) köreit. Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás minőségét és innovációs potenciálját segíthetik azok a külső szakmai és civil impulzusok, amelyek kívülről érkezve dinamizálhatják tudással, információval, innovatív szemléletmóddal a teljes tevékenységet. Ezek lehetnek szakmai-kutatási kooperációk (pl. szociális térképkutatások), előzetes (ex-ante) és utólagos (ex-post) hatásvizsgálatok, más önkormányzati „jó gyakorlatok” megismerése és adaptálása, konferenciák és szakmai workshopok.

A társadalmi hatásosság és fenntarthatóság miatt fontos a környezeti, ún. zöld fenntarthatóság minél erőteljesebb beépítése az önkormányzati lakás- és ingatlangazdálkodás rendszerébe. A környezeti fenntarthatóság célkitűzése már megjelenhet különböző előkészítő stratégiák, tervek, programok, rendeletek kidolgozásánál, valamint az önkormányzati bérlakásokat érintő pályázati kiírásoknál – pl. felújítási támogatás során az energiahatékonyságot (szigetelés, fűtőkorszerűsítés stb.) erősítő bérlői beruházások megfinanszírozásaként önkormányzati pályázat útján.⁵² A környezeti fenntarthatóság közvetlenül összekapcsolódik az ún. klímapolitikai célkitűzésekkel. Egyre több hazai önkormányzat (főváros, kerületek, megyei jogú városok) rendelkezik saját klímastratégiával – ún. SECAP –, amelynek fontos része az épületállomány (benne az önkormányzati középületek, valamint az önkormányzati tulajdonú lakások és helyiségek) energetikai és klímatudatos korszerűsítése. Az önkormányzatok a saját épület- és ingatlanállományuk környezetbarát kezelése révén mintaadó szereplők is lehetnek a többi ingatlantulajdonos (legyen magánszemély, gazdasági társaság vagy civil szervezet) számára.

A transzparencia mint átláthatóság a közhatalmi és közfeladatellátás egyre fontosabbá váló kritériuma a fejlett demokráciákban. A minél teljesebb körű digitalizáció és az információk minél szélesebb körének online elérhetősége a lakás- és helyiségállomány megismerését segítheti elő. Fontos, hogy az érintett szervek (hivatal, vagyongazdálkodó) naprakész legyenek az ingatlanok állapotára, a bérleti szerződések tartalmára vonatkozó és egyéb műszaki-, pénzügyi paraméterekkel. Csak így lehet a teljes lakás- és helyiségállományt illetően stratégiai szinten tervezni, dönteni és cselekedni. A transzparencia vizsgálatánál fontos közpolitikai érdek, hogy az semmi esetre se veszélyeztesse az önkormányzat saját pénzügyi érdekeit – ami egyúttal lokális társadalmi közérdek is, mivel közösségi vagyontól van szó. Vizsgálandó kérdés, hogy a transzparencia miként és milyen eszközökkel biztosítható az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás esetében (pl. nyilvános közlemények és tájékoztatók,⁵³ okostelefonos applikációk). A transzparencia igénye szorosan illeszkedik az elmúlt évtizedeknek a várospolitikában szinte globálissá váló ún. közösségi részvétel vagy részvételiség fo-

52 Erre irányult például a Budapest VIII. kerület Józsefváros Önkormányzatának 2022 tavaszán megjelent otthonfelújítási támogatása.

53 Budapest VIII. kerület Józsefváros Önkormányzata az interneten is elérhető, mindenre kiterjedő tájékoztató kiadványt („bontási kisokos”) készített a szanalásban érintett önkormányzati házak lakóinak: file:///C:/Users/Tam%C3%A1s/Downloads/Kisokos_bontando_onkormanyzati_hazak_lakoinak_20220711_221950.pdf

lyamatához.⁵⁴ Az elmúlt évtizedek során az egyre nagyobb hangsúlyt kapó társadalmi részvételiségi kezdeményezések közül kiemelkednek a részvételi költségvetési programok. Magyarországon jelentős fáziskéséssel, csak a 2010-es években jelentek meg a részvételi programok, így a részvételi költségvetések Budapesten, több fővárosi kerületben, valamint egyre több vidéki településen.⁵⁵ Az elmúlt években elindított részvételi költségvetési programok keretében a civil állampolgári ötletekből közösségi szavazás révén kiválasztott megvalósítandó javaslatok közül számos közvetlenül is kapcsolódik a lakás- és helyiséggazdálkodáshoz. Ilyen a Fővárosi Önkormányzatnál 50 millió forintos projekt keretében civil segítséggel üres önkormányzati lakások felújítása, majd bérbeadása kiválasztott hajléktalanok számára, vagy felnőtt autista szabadidős és kulturális központ létrehozása,⁵⁶ vagy Budapest VIII. kerület Józsefvárosban az összesen 120 millió Ft-os keret – benne társasházi ügyekkel kapcsolatos ingyenes jogsegélytanácsadás kialakításával.⁵⁷

Egyre jellemzőbb különböző közösségi szolgáltatások összekapcsolása az önkormányzati helyiséggazdálkodással – ezeknél kifejezetten szociális vagy egyéb humán (népegészségügyi, kulturális stb.) szolgáltatás nyújtásához kötnek helyiséghasználati jogokat, pl. közösségi kulturális, szociális tevékenységekhez, egészségügyi szolgáltatásokhoz, preventív közbiztonsági jellegű programokhoz (szabadulósobák), vagy helyi vállalkozások számára biztosítanak kedvezményes alapon helyiséget. Fontos a társadalmi inklúzió bekapcsolása a különböző helyi önkormányzati szakpolitikákba. Ferge Zsuzsa megfogalmazásában a társadalmi inklúzió (*social inclusion*) és vele az inkluzív társadalom a kirekesztő társadalom (*social exclusion*) ellentétpárja. A kirekesztő társadalom egyértelműen negatív társadalmi valóság, ahol az egyének és csoportok viszonylag jelentős köre a valós társadalmi érdekérvényesítési, felemelkedési esélyektől megfosztva, kirekesztett állapotban vannak, amit adott esetben a diszfunkcionálisan – *értsd: kirekesztő jelleggel* – működő állami, társadalmi alrendszerek tovább rontanak (pl. amikor az oktatási rendszer tovább erősíti a meglévő társadalmi egyenlőtlenségeket, a szociológia nyelvén mintegy „újratermelve” azokat). Ehhez képest a társadalmi inklúzió egy pozitív modell, ahol eredményesen működnek az állam és társadalom védekező funkciói különböző esélyteremtő és -növelő mechanizmusok révén – erre helyben sokszor a leginkább alkalmas intézményi szereplők éppen az önkormányzatok, amelyek a szubszidiaritás elvéből fakadóan a leginkább ismerik a szociális problémák és hátrányok okait, eredőit. Ferge Zsuzsa éppen ezért nem is a „befogadó”, hanem a még kifejezőbb „összetartozó társadalomként” definiálja az inkluzív társa-

54 Az egész mozgalom a brazíliai kikötővárosból, Porto Alegréből indult el az 1980-as években, és napjainkra behálózta a fejlett világ (amerikai és európai kontinens) nagyvárosi politikáit.

55 Magáról a részvételi költségvetés nemzetközi gyakorlatáról és hazai adaptálhatóságáról bővebben lásd Merényi Miklós: *A részvételi költségvetés esélyei a magyar önkormányzatokban*, K-Monitor – Friedrich Ebert Stiftung – Megújuló Magyarorszáért Alapítvány, Budapest, 2020 https://budapest.fes.de/fileadmin/user_upload/dokumente/pdf-dateien/A_reszveteli_koltsegyetes_eselyei_20200210.pdf

56 https://budapest.hu/Documents/rk_vegeredmeny_2021.pdf

57 <https://jozsefvaros.hu/otthon/hirdetotabla/hirek/2022/07/itt-vannak-a-nyertes-otletek-az-első-jozsefvarosi-reszveteli-koltsegyetesben/>

dalmat.⁵⁸ Az önkormányzatok számára az egyik legfontosabb erőforrást a rendelkezésükre álló saját tulajdonú lakások és helyiségek jelentik. Önkormányzati ingatlanokban egyre több társadalmi, közösségi program valósul meg (pl. kulturális közösségi terekben, mint a Konnektor Művészeti Inkubátorház a IX. kerületben, szociális boltok hálózata önkormányzati tulajdonú üzlethelyiségekben, mint a XIII. kerületben az Angyalföldi Szociális Egyesület működtetésében). Továbbá kezdenek elterjedni az olyan előremutató, szektorközi szakpolitikai kezdeményezések, amikor egyházi vagy civil szereplők kapnak kedvezményes áron bérleti lehetőséget, és az így bérelt önkormányzati lakásokban saját kiválasztás révén hajléktalan személyeknek biztosítanak lakhatást. Ez egy alapvetően *win-win* szituáció, mivel az önkormányzat a bérbeadás révén bevételhez jut, az adott civil/egyházi szereplők pedig karitatív alapon és ezzel közvetlenül közszolgáltatási feladatot látnak el a helyi hajléktalankérdés kezelésében való részvétellel. Ilyen kezdeményezésekről már nemcsak Budapesten, de vidéken is hallhatunk.

Az elmúlt évek egyfajta hosszúra nyúlt krízisként is leírhatók, ami kezdődött a kínai eredetű COVID-19 koronavírus járvány világszintű elterjedésével 2020 tavaszán. A sokadik vírushullám és vírusvariáns után még mindig nem mondhatjuk el, hogy teljesen véget ért a pandémia. A 2022 tavaszán kitört orosz-ukrán háború és a nyomában Magyarországra érkező ukrajnai menekült-hullám, valamint a háborús konfliktusból és szankciókból is következő globális energiaválság, a világgazdaságban szárnyaló infláció, továbbá a globális klímaváltozás negatív hatásai (hőhullámok, villámárvizek, aszály stb.) a következő évre, évekre súlyos válságforgatókönyveket valószínűsítene. Az állandósulni látszó krízisek közepette felértékelődik a személyek és szervezetek adaptációs képessége, az ún. reziliencia, amit az egyre terebélyesedő reziliencia-szakirodalom kutat.

A reziliencia és vele a helyi, önkormányzati szintű válságkezelés megvalósítására különböző eszközök adódhatnak, mint például a pénzügyi megoldások (rendkívüli támogatások) és egyéb innovatív feladatellátási formák. Az önkormányzatok a koronavírus-járvány időszakában költségvetésmódosításokra kényszerültek, belső átcsoportosításokat hajtottak végre, rendkívüli járványvédelmi alapokat hoztak létre; csökkentették az önkormányzati tulajdonú ingatlanok bérleti díjait, a rendezvényekre szánt forrásokat más feladatokhoz rendelték, mérsékeltek a polgármester és a képviselők tiszteletdíját, rendkívüli krízistámogatásokat – ún. pandémiás járadékot – vezettek be. A települési önkormányzatok külön figyelmet fordítottak az idősek ellátására; gyorsteszteket és egészségügyi védőeszközöket (pl. maszkok, fertőtlenítők) szereztek be.

A reziliencia jegyében a helyi önkormányzati szintű válságkezelés fontos eszközei a rendelkezésre álló ingatlangazdálkodásban rejlő lehetőségek, így a bérleti díjak időszakos elengedése, csökkentése, önkormányzati helyiségek bevonása szociális, munkahelyvédelmi és foglalkoztatás-erősítő célokra. A járvány alatt több önkormányzat fizetési haladékot biztosított önkormányzati üzlethelyi-

58 Ferge Zsuzsanna: Az EU és a kirekesztés, *Esély*, Budapest, 2002/6. szám, http://www.esely.org/kiadvanyok/2002_6/FERGE.pdf

séget bérlő, nehéz helyzetbe került vállalkozásoknak. Az ukrajnai háború és az északkeletről érkező menekülthullám hírére is azonnal „megmozdultak” az önkormányzatok. A Fővárosi Önkormányzat és a budapesti kerületek mellett sok vidéki önkormányzat – köztük kistéleplések – nyitották meg a művelődési házakat, közösségi tereiket a menekültek számára.

Krízisszituációba ugyanakkor „békeidőben” is kerülhetnek családok, fiatalok, idősek – a lakhatás veszélybe kerülését nagyon könnyen kiválthatják személyes tragédiák (pl. tüzeset, halál). Ezekben az esetekben nem működhet a szokásos eljárási menetrend (pl. pályáztatás szociális bérlakásra). Ezekre a helyzetekre szolgálnak az önkormányzati szakzsargonban csak „tartaléklakásnak, szükséglakásnak” hívott saját tulajdonú ingatlanok. A „tartaléklakások” lehetőséget biztosítanak arra, hogy a jellemzően elemi csapás vagy egyéb rendkívüli élethelyzet miatt lakhatási krízisbe került lakosok számára gyors elhelyezést és átmeneti hajlékot nyújtsanak az önkormányzatok. Ugyanakkor ezek viszonylag korlátozott számban állnak rendelkezésre – önkormányzatonként rendszerint csupán néhány lakás.

A legfrissebb⁵⁹ erőpróbát az energiaszámlák radikális megnövekedése miatt az önkormányzati tulajdonú lakásokban élők akár nagyobb mértékű lakbérnövekedése jelentheti. Az elmúlt közel egy évtizedben mesterséges módon leszorított lakossági rezsiárak⁶⁰ (gáz és áram) mellett a koronavírus-járvány időszakában bevezetett veszélyhelyzetben az önkormányzatok nem emelhetek lakbéreket a saját bérlakásaik esetében. Az európai szintű energiaválság közepette az egész tanulmány szempontjából súlyponti kérdés, hogy az önkormányzatok milyen árképzés megvalósítására kényszerülnek majd az önkormányzati bérlakásokra vonatkozólag. A sokszorosára növekedett közüzemi költségek leszorítása érdekében a közösségi intézmények (elsősorban a sport és kulturális célú ingatlanok) átmeneti, időszakos bezárásán és/vagy működési korlátozásán túl mikor fognak hozzányúlni szociális szempontból olyan rendkívül érzékeny pontokhoz, mint az önkormányzati fenntartású bölcsődék, óvodák, szociális intézmények nyitvatartása, illetve az önkormányzati tulajdonú bérlakások bérleti díjai. Ezek esetleges „elszabadulása” egy önálló szektoriális szociális válsággal fenyegethet. Ezzel kapcsolatban önkormányzati vezetők már hónapok óta kongatják a vészharangokat, amire a kormány több körben, közel 4 milliárd Ft értékben közvetlen, vissza nem térítendő támogatásokról döntött a települések működőképességének megőrzése vagy egyéb, a feladatok ellátását veszélyeztető helyzetek elhárítása érdekében 2022 folyamán – a támogatási jogcímelek között kiemelt volt a közüzemi számlák kiegyenlítése.⁶¹ Ezt követte 2023 elején a 10 ezernél nagyobb lakosú települések rendkívüli, 44 milliárd Ft-os energiatámogatása, ami éles politikai csatározásba fordult, mivel jónéhány ellenzéki polgármester (Fővárosi Önkormányzat, több budapesti kerület, Hódmezővásárhely stb.) nem ment el a kormányzattal való hivatalos egyeztetésre, amire

59 A kézirat 2023. januárban készült el.

60 Ez mint az ún. „rezsicsökkentés” került bele a hazai politikai szakzsargonba.

61 <https://kormany.hu/hirek/ujabb-rendkivuli-tamogat-as-az-onkormanyzatoknak>

a kormány ezen önkormányzatoknak a rendkívüli pályázati támogatásból való kizárásával reagált.⁶² Az önkormányzatok energiaköltségeinek kérdése továbbra is napirenden marad, így közvetve az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás stabilitása és kiszámíthatósága erősen a válságkezelés függvényében alakítható csak.

Összegzés

Az elmúlt néhány év krízisei jelentősen próbára tették és teszik az állam mellett az önkormányzatokat is. A pandémia miatti válságkezelés mellett az elmúlt két év központi kormányzati megszorításai szintén nehezítették a települések anyagi helyzetét. A sanyarú gazdasági kilátások ellenére öröndetes tény, hogy elindult és egyre erősebb egy új típusú gondolkodás az önkormányzatok között a lakás- és helyiséggazdálkodás témakörében. A rendelkezésre álló önkormányzati lakás- és helyiségállomány még mindig az egyik legfontosabb rendelkezésre álló erőforrás nemcsak anyagi, de társadalmi szempontból is. Az időközben a fejlett nyugati államokból „beszivárgó” tudás és jó gyakorlatok is megtermékenyítő hatással lehetnek egy új típusú, a közösségi jól-lét (*wellbeing*) kérdéskörét tudatosan fókuszba helyező önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodásra.

Hol lassabb, hol gyorsabb ütemben, de megjelenik egy új stratégiai szemlélet, ami a rendelkezésre álló lakás- és helyiségállományra már radikálisan más szemlélettel tekint, és ez a kapcsolódó szakpolitikai célkitűzésekben, alkalmazott eszközökben, a vonatkozó nyilvános, közösségi kommunikációban is megjelenik. A közösségi célokat a korábbiakhoz képest még inkább szükséges határozottan előtérbe állítani az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás, szakpolitika kialakítása és megvalósítása során. Ehhez pedig érdemes megismerni, terjeszteni és lehetőség szerint adaptálni a szakterületen már felmerült és kipróbált önkormányzati „jó gyakorlatokat”. Remélhetőleg jelen tanulmány is hozzájárul ezen új önkormányzati gyakorlat és közpolitikai filozófia erősítéséhez.

62 <https://index.hu/belfold/2023/01/03/onkormanyzat-kerulet-tamogatas-rezsi-kormany-budapest/>; <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20230103/hivatalos-a-dontes-a-10-ezer-feletti-lakosu-telepulesek-rezsitamogatasarol-588284>

Felhasznált irodalom

- Czirfusz Márton – Pósfai Zsuzsanna: Kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után, in: *Területi Statisztika*, 2015/5., 484-504. o.
- Csider László: Az önkormányzati lakásgazdálkodás múltja, jelene és jövőbeli perspektívái, különösen a fővárosban és a megyei jogú városokban, in: Laki Ildikó – Szabó Tamás szerk.: *Agglomerációs várostérségi tanulmányok – Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 2017, 133-149. o.
- EU Régiók Bizottsága: A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve, EU Régiók Bizottsága, 2009
- Ferge Zsuzsanna: Az EU és a kirekesztés, *Esély*, Budapest 2002/6. szám, http://www.esely.org/kiadvanyok/2002_6/FERGE.pdf
- Hoffmann István szerk.: *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*, HVG Orac, Budapest, 2016
- Jelinek Csaba – Pósfai Zsuzsanna: A bérlői lakásszövetkezeti modell Magyarországon, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont, Budapest, 2020, <https://mek.oszk.hu/20300/20384/20384.pdf>
- Kovács Róbert – Sükösd Anikó: Kistelepülési vagyongazdálkodás a hazai önkormányzati térben, Laki Ildikó – Szabó Tamás szerk.: *Kényszerpályák és lehetőségek – A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban*, Homo Oecologicus Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 2019, 204-238. o.
- Lentner Csaba: A magyar önkormányzati rendszer eszközszerkezete és jövedelmezősége a pandémiát megelőző időszakban 2016-2019 között, *Comitatus* 2022/tél-tavaszi, 47-62. o.
- Lentner Csaba: *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021
- Önkormányzati Hírlevél – Önkormányzati tervek, koncepciók jegyzéke, Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztály, 2018. évi 3. szám
- Pósfai Zsuzsanna: Polarizáció a magyar lakáspiacon – Lakásfinanszírozás függő gazdasági helyzetben, in: *Periféria tanulmányok* 4., Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont, Budapest, 2020
- Szabó Julianna szerk.: *URB.0 Urbanisztika kezdőknek*, Budapesti Műszaki Egyetem, Urbanisztika Tanszék, Budapest, 2016
- Szabó Tamás – Horváth Anett: A koronavírus-járvány hatása az önkormányzatokra hazánkban és a visegrádi (V4) országokban – Intézkedések és kormányzati közpolitikai kríziskezelés, *Új Magyar Közigazgatás*, 2021. június, 14. évfolyam, 2. szám, 1-14. o.)

Internetes honlapok

Szopkó Zita: Az önkormányzati lakások közel tíz százaléka üresen áll a fővárosban, a legtöbb a 8. kerületben, <https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/01/21/az-onkormanyzati-lakasok-kozel-tiz-szazaleka-uresen-all-a-fovarosban-a-legtobb-a-8-keruletben/>

<https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/02/17/az-onkormanyzati-lakasok-tobb-mint-11-szazaleka-a-megyesezhelyeken-is-kihasznalatlan/>

Ambrus Balázs: Eltáktikázták a DK-s vezetésű kerületek az állami rezsitámogatást, <https://index.hu/belfold/2023/01/03/onkormanyzat-kerulet-tamogatas-rezsi-kormany-budapest/>

-KM-: Viheti az állam az önkormányzati vízműveket, <https://index.hu/gazdasag/2022/08/16/onkormanyzati-vizmuvek-magyar-kormany-allam/>

Előd Fruzsina: Egyre fájdalmasabb a lakásbérlet, de nem kellene, hogy így legyen,

https://index.hu/gazdasag/2019/10/07/onkormanyzati_berlakas_budapest_szocialis_berlakas_lakasugynokseg_alberlet/?fbclid=IwAR3oH03HM95ToHavyY_aW-CTPrLKISXpDz1XSxyTJ77tOMUOxD8C0CXNaHk

Sipos Ildikó: Schmidt Jenő: az önkormányzatok 60 százaléka átadja az államnak víziközművagyonát, Infostart/Inforádió, 2022. 09. 02.,

<https://infostart.hu/gazdasag/2022/09/02/schmidt-jeno-az-onkormanyzatok-60-szazaleka-atadja-az-allamnak-vizikozmuvagyonat>

<https://kormany.hu/hirek/ujabb-rendkivuli-tamogatas-az-onkormanyzatoknak>

https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zri001b.html

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/lakaspiacar/20211/index.html>

Németh Géza: Önkormányzati bérlakások: a Kúria precedensértékű döntést hozott a kiürítésről, economx, 2021. 10. 23.,

<https://www.napi.hu/ingatlan/berlo-lakastorveny-szerzodes-berlakas-kiurites-kuria-itelet.738684.html>

Pénzcentrum: Hogyan igényelhető önkormányzati lakás? Így juthatsz hozzá a legkönnyebben!, 2021. 10. 23.

<https://www.penzcentrum.hu/otthon/20211023/hogyan-igenyelhető-onkormanyzati-lakas-igy-juthatsz-hozza-a-legkonnyebben-1118681#>

Portfolio – MTI: Hivatalos a döntés a 10 ezer feletti lakosú települések rezsitámogatásáról, 2023. 01. 03., <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20230103/hivatalos-a-dontes-a-10-ezer-feletti-lakosu-telepulesek-rezsitamogatasarol-588284>

Portfolio: Itt a válasz: önkormányzati tulajdonban marad a Fővárosi Vízművek, 2022. 12. 14., <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20221214/itt-a-valasz-onkormanyzati-tulajdonban-marad-a-fovarosi-vizmuvek-585186>

FELVETÉSEK – ÉRTEKEZÉSEK

Vasali Zoltán⁶³

MIT TUD MEGŐRIZNI AZ EURÓPAI UNIÓ ENERGIA- ÉS HÁBORÚS VÁLSÁG IDEJÉN A KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS KLÍMAPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEIBŐL?

DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-3>

Absztrakt

Az orosz-ukrán háború mellett kialakuló energetikai és agrárpolitikai válság komoly kihívások elé állította az Európai Unió klímapolitikai célkitűzéseit. A tagállamok egy része nem támogatja a kibocsátási szabályok uniós szintű szigorítását, vagy a klímalábnyom differenciálatlan áthárítását a fogyasztókra. Az EU évtizedek óta kitartó és elkötelezett törekvése a piaci együttműködés szakpolitikai területeinek bezöldítésére, a napjainkban tapasztalható nehezebb feltételek mellett akár még versenyelőnyt is jelenthet a tagországoknak vagy a piaci szereplőknek. Új törésvonalak nehezítik a környezetvédelmi és klímapolitikai törekvések fenntartását, de a szuverenitásukat féltő tagországok is nyertesei lehetnek ennek az együttműködésnek, ha a háttérben erősödő tiltakozások kritikáját is képesek érdemben kezelni. Az elemzés elsősorban az EU klímapolitikai törekvései alapján próbálja bemutatni, hogy a tagállamok hogyan képesek alkalmazkodni az Európai Bizottság és az Európai Parlament által képviselt közösségi állásponthez. Az egyes tagállamokhoz köthető lokális klímapolitikai konfliktusok háttérben egyedi regionális adottságok és az NGO-k által joggal hangsúlyozott szempontok érvényesítésének problémája húzódik meg, aminek játékelméleti vizsgálatának szempontjai is megújításra szorulhatnak.

Abstract

The energy and agricultural crises, alongside the war between Russia and Ukraine, have posed serious challenges to the EU's climate policy objectives. Some Member States are not in favour of stricter emission rules at EU level or of passing on the climate footprint to consumers without differentiation. The EU's long-standing and committed effort to greening policy areas for market cooperation over decades may even provide a competitive advantage for Member States or market players in today's more difficult conditions. New fault lines make it more difficult to sustain

63 A szerző a Milton Friedman Egyetem oktatója, politikai elemző.

environmental and climate policy ambitions, but member countries that fear for their sovereignty could also be winners from this cooperation if they can deal with the criticism of the growing protests in the background. The analysis seeks to show how Member States are able to adapt to the EU position as represented by the European Commission and the European Parliament, primarily on the basis of the EU's climate policy ambitions. Behind the local climate policy conflicts that can be linked to individual member states, there is a problem of individual regional characteristics and the problem of asserting the aspects rightly emphasised by NGOs, whose game-theoretical aspects may also need to be renewed.

Bevezetés

A meghatározó nemzetközi válságok potenciális kritikus fordulatokként értelmezhetők, amennyiben külső és belső sokkok, amelyek a meglévő struktúrákat veszélyeztetik. Az Európai Unió egy olyan gazdasági integráció, ahol már a hetvenes évek óta intenzíven próbálják koordinálni a környezetvédelmi törekvéseket. A szakpolitikai szakirodalom szerint a válságok megteremthetik a feltételeket a lokális és globális változásokhoz a gazdaság és a társadalom egy-egy területén. Utóbbi azért is izgalmas elemzői kérdés aktuálisan, hiszen a kézirat lezárásakor fogadta el az Európai Bizottság az EU-tagországok többségének helyreállítási programjait, melyek jelentős része a pandémia után is elsősorban környezetvédelmi célkitűzések megvalósítására tervezi felhasználni az uniós támogatások nagy részét. Az elmúlt időszak tartóssá váló biztonságpolitikai krízise pont azt az alapvető kihívást állította az Európai Unió és tagállamai elé, hogy ilyen negatív feltételek között mennyire képesek fenntartani a ciklus elején elkezdett zöld fordulatot. Önmagában is érdekes közpolitikai dilemma, hogy egy gazdasági integráció és értékközösség milyen technikákkal képes fenntarthatóvá tenni a saját működését, de krízishelyzetekben ezek a kihívások jelentős mértékben felerősödnek. Már az is kérdéses, hogy az Európai bizottság milyen forrásokból származtatja saját felhatalmazását, amikor az egyes tagállamokat szigorúbb klímapolitikai vállalásokra ösztönzi (Spaemann, 2002). A problémát vizsgálva a fenntarthatósági átmenetekkel foglalkozó kutatók olyan kritikus témákra hívták fel a figyelmet, amelyek potenciális elágazási pontokként és választási lehetőségekként jelenhetnek meg, például a jövő generációk jogainak érvényesülése vagy a szennyező fizet alapelve betartatásakor (Loewen, 2022).

Természetesen a környezetvédelmi és klímapolitikai célkitűzések már évtizedekkel ezelőtt megjelentek az EU politikai napirendjén, de ezt az átalakulást a 2007–2008-as pénzügyi válság és a lisszaboni stratégia versenyképességi paradigmája (Európa 2020 stratégia) próbálta felgyorsítani (European Commission, Europe 2020 stratégia). A gazdasági növekedés kényszere továbbra is felülírta a társadalmi és környezetpolitikai célkitűzéseket, de egyre differenciáltabb formákban épültek a szigorúbb elvárások más szakpolitikák célkitűzései közé. Az Európa 2020 stratégia elfogadása

után a tagállamok megerősítették a fenntarthatóság iránti elkötelezettségüket, és az EU nemzetközi kezdeményezések keretében vállalta a globális felmelegedést okozó gázok kibocsátásának intenzív korlátozását (Andrews-Speed, 2016). Ezt a pályát folytatva, az EU a 2021–2027 közötti időszakra innovatív zöld növekedési törekvéseket fogadott el (Európai Zöld Megállapodás, European Green Deal – EGD), amelynek célja minden ágazatban felgyorsítani a szükséges fenntarthatósági átmenetet. A jelenlegi ciklus elején az EGD céljait jogi és végrehajtási intézkedésekkel erősítették meg, beleértve a klímatorvényt és a Fit for 55 csomagot, amelyek részét képezik az EGD általános programjának (European Commission, „Fit for 55”).

A tagállamok támogatták, hogy az EGD legalább egy billió eurót szabadítson fel a zöld átállás finanszírozása érdekében, még a háború által felerősödő energiaválság idején is. Előírták, hogy az átmenetnek igazságosnak és átgondoltnak kell lennie, elismerve a dekarbonizáció már tapasztalható negatív társadalmi és gazdasági hatásait. A negatív társadalmi hatások mérséklése érdekében a 2021–2027-es időszakban a 17,5 milliárd eurós alapot tartalmazó Igazságos Átmenet Mechanizmust (Just Transition Mechanism, JTM) javasolták az EGD kiegészítésére és a kohéziós politikához való kapcsolódásra (United Nations, 2015). Korábbi éghajlati kötelezettségvállalásainak teljesítése érdekében az EGD átirányítja az EU fejlesztési stratégiájának fókuszait az „éghajlattal és környezettel kapcsolatos kihívások” kezelésére, hogy a gazdasági növekedés elválasztható legyen az erőforrás-felhasználástól. Mint később konkrét példákból láthatóvá válik, ez előre nem tervezhető módon rengeteg kisebb, de meghatározó szakpolitikai konfliktust generált (Horváth, 2020).

A piacok és intézmények átalakításának előmozdítása érdekében új intézkedésekkel egészültek ki az EGD céljai, komoly vitákat generálva a fenntartható finanszírozásra és befektetésekre vonatkozó úgynevezett EU-taxonómia-konfliktusban. A Fit for 55 javaslatcsomagot úgy próbálták meg módosítani, hogy a gazdasági tevékenységet végzők egyre inkább megfizessék a kibocsátásuk árát. Ehhez természetesen egy erősebb kontroll szükséges, hiszen a piaci szereplők a zöld üzeneteket már jóideje brand-építésre használják, és ezeknek a negatív példának a szűrése az egyik alapja a rendszer hitelességének.

A Fit for 55 csomag megerősítette a meglévő jogszabályokat, és előmozdította a zöld átállást az árakra, a célokra, a szabványokra és a támogatási intézkedésekre fókuszálva. Az Európai Közösség így piaci eszközökkel is képes lehet érdemben támogatást adni az EDG zöld célkitűzéseinek eléréséhez. A versenyképesség és az ipari átalakulás mellett hangsúlyos szempont volt a társadalmilag igazságos átmenet támogatása is, ennek érdekében hoztak létre egy a JTM-től elkülönülő Szociális Klíma Alapot, amely az energia- vagy mobilitási szegénység által veszélyeztetett polgárok támogatására szolgál. A későbbiekben több olyan problémát is említünk, ahol a tagállamok rezsi-csökkenéshez való viszonya az adott újraelosztórendszer differenciálatlanságához köthető, így a környezetvédelmi szokások átalakításának lehetőségét is korlátozhatja. A csomag az éghajlati és biodiverzitási

célokat is összekapcsolja pl. az erdőpolitika, a széndioxid-elnyelők és a helyreállítás révén, ami lehetőséget ad a regionális fejlesztés keretein belül a természeti tőkére épülő új zöld térségi potenciálok felismerésére (European Commission, "Fit for 55").

A klímapolitikai törekvések megőrzése

Az Európai Unió éghajlatpolitikai menetrendje azért változott meg az elmúlt fél évben, mert fennáll a veszélye annak, hogy az EU megszabadulása az orosz energiatülszóról továbbra is háttérbe szorítja az átállást a tiszta energiaforrásokra. Az Európai Közösség vezetői több kihívással néznek szembe ezen a téren, például az Oroszországtól való energiatülszóró gyors csökkentésének elvárása miatt, ami lehetővé tette a tagállamok számára az embargó mellett az orosz kőolaj és gáz importját is. Egyértelmű cél az új partnerségek kiépítése harmadik országokkal az európai tagországok érdekeinek védelmében és az energiabiztonság hosszú távú forrásainak megalapozása miatt, de mindezt elsősorban a klímapolitikai elvárások tiszteletben tartása mellett szükséges megvalósítani. A Fit for 55 csomag végrehajtása az európai energiaellátás javításáért a források átrendezését eredményezte, ami jelentős infrastrukturális beruházásokat igényel a tagállamoktól. A jóléti támogatásért a fogyasztóktól egyre kisebb ökológiai lábnyomot várnak el, cserébe a rendszer a nehéz helyzetben lévő háztartásoknak és vállalkozásoknak támogatásokat nyújt, hogy megőrizhesse politikai legitimitását.

Egyes tagállamok úgy vélik, hogy a tiszta és megújuló energiaforrásokra való áttérés nem csökkentené az energiafogyasztást, és az energiaárakat se mérsékelné elég gyorsan. Ezért Ausztria, Németország, Hollandia, Görögország, Lengyelország és Csehország 2022 nyarán meghosszabbította széntüzelésű erőműveinek élettartamát. A tagállamok emellett hosszú távon ismét a gázinfrastruktúra fejlesztésére helyezik a hangsúlyt, amit Oroszország Ukrajna elleni háborúja előtt még átmeneti tüzelőanyagként tekintettek. Németország a válság kirobbanása óta már meg is épített egy cseppfolyósított földgáz- (LNG) terminált; Franciaország és Spanyolország újakezdte a tárgyalásokat az LNG Midi-Katalónia gázvezeték építéséről (Kurmayer, 2022). Bulgária és Görögország újra elkötelezte magát egy gázvezeték építésének koncepciója mellett, Franciaország pedig 14 új atomerőmű építését tervezi 2050-ig. Az EU kormányai egymással versenyezve igyekeznek elmélyíteni kapcsolataikat az Oroszországtól eltérő gázszolgáltatókkal Algériától Katarig – mindez komoly normaszintű kérdéseket vet fel.⁶⁴ Az év elején bekövetkezett paradigmaváltást úgy lehetett értelmezni, mint egy geopolitikai lökést, amelyre az EU-nak szüksége volt ahhoz, hogy felgyorsítsa a fosszilis tüzelőanyagoktól való függés megváltoztatását. Ebből a szempontból az EU-nak jelenleg lehetősége van arra, hogy középtávon az éghajlatváltozás kihívására összpontosítson és elkerülhetőnek tekintse azt, ami egyébként ijesztő politikai költségekkel járhatott volna aktív beavatkozás nélkül (REPowerEU terv, 2022).

A European Council on Foreign Relations (ECFR) kutatóinak hálózata márciusban felmérést

⁶⁴ EU plans hydrogen deal with Namibia as it pulls away from Russian energy, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-plans-hydrogen-deal-with-namibia-as-it-pulls-away-from-russian-energy/>

végzett a politikai döntéshozók és elemzők körében. A tanulmány azt vizsgálta, hogy a tagállamok milyen módon befolyásolták egymás álláspontjait, mennyiben módosítják egyedileg értelmezett nemzeti érdekeiket a közös célok elérése miatt. A tanulmány megállapításai arra utalnak, a tagállamok elfogadják azt a logikát, hogy a tiszta energiaforrások térnyerése egyet jelent az EU függőségének mérséklésével Oroszországtól, és hogy egyesek már most is együttműködnek ennek érdekében. Az egymásra gyakorolt kölcsönös nyomás, az erőforrások egyesítése és a közös erőforrás-fejlesztés révén ez a harmonizált közös cselekvés rövidtávon is eredményeket tudott felmutatni az energiahatékonyságba, a megújuló és tiszta energiaforrásokba történő beruházások támogatását tekintve (Dennison - Loss - Söderström, 2021).

Az európaiaknak az elmúlt évtizedben az éghajlati kérdések terén végzett munkáját elsősorban egy olyan országcsoporthoz motiválta (zöld progresszívek), akik érdekelték voltak az EU környezetpolitikai erősödésében, akár szigorúbb szabályozások elfogadása árán is. Ez a csoportosulás az északi államokon kívül Hollandiát és Németországot foglalja magában. Június közepén az Európai Bizottság elnökének írt levélben ezen államok szélesebb körű szövetsége - Ausztria, Dánia, Németország, Luxemburg, Írország, Svédország, Finnország, Hollandia, Írország, Szlovénia és Spanyolország - aggódalmuknak adott hangot a Fit for 55 csomag megvalósítását érintő uniós irányvonallal kapcsolatban. Rámutattak arra a kockázatra, hogy az EU jelenlegi, rövid távú energiaszükségletekre való összpontosítása miatt az Európai Közösség nem fogja teljesíteni a 2030-ig kitűzött célját a nettó nulla széndioxid-kibocsátásra való átállás esetében.

Franciaországot általában hídnak tekintik e csoportosulás és a többi tagállam között. A Paks II. beruházást támogató magyar kormányzati álláspont esetében ez még élesebben érzékelhető. Az ezredfordulón a zöld progresszívek nem mindig tudtak kollektív cselekvésre készíteni az éghajlatváltozással kapcsolatban, mivel elérhetetlennek tűntek az általuk felállított normák. Ezért Franciaország - amelynek nemzeti éghajlati normái kevésbé ambiciózusak - fontos összekötő kapocs lehet a zöld progresszívek és a többi tagállam között. A közelmúltbeli geopolitikai fejlemények azonban két másik új megosztottságot teremtettek, amelyek átfedik ezeket a már kialakult érdekközösségeket.

Jelenleg a tagállamok közötti legmarkánsabb megosztottság a kőolaj és a földgáz szankciók szerepét érinti az Oroszországgal szembeni külpolitikai erőfeszítéseikben, valamint azt, hogy milyen gyorsan tudnak véget vetni az orosz energiától való függőségüknek. A tagállamok egységet mutatnak az ukrajnai háborúra adott gazdasági válaszlépésük első szakaszában. Mivel azonban az energiaárak Európa-szerte a tél elején kezdtek csak el csökkenni, a köztük lévő repedések is kezdenek megmutatkozni. Például a Magyarország által vezetett csoport a különválást és az Oroszországgal szembeni több uniós szankciócsomag készletétését támogatta, időlegesen ellehetetlenítve a közös álláspont elfogadását. A tagállamok közötti feszültségek azzal fenyegetnek, hogy korlátozzák az egyéb törésvonalakon átnyúló együttműködésre irányuló erőfeszítéseiket (Black - Cullen - Fay -

Hale – Lang – Mahmood – Smith, 2021).

A második törésvonal a tiszta energia fogalmának meghatározásakor volt tapasztalható. 2021 és 2022 között a tagállamok heves vitát folytattak arról, hogy az EU-nak el kell-e fogadnia az atomenergiát és a földgázt átmenetileg „zöld forrásként” a 2050-re elérni kívánt széndioxid-kibocsátás nullára csökkentése érdekében. Az Európai Bizottság javaslatot tett egy kompromisszumos rendszertanra, amely a nukleáris energiát és a földgázt is bevette az EU átmeneti energiamixébe, de ez nem oldotta meg a vitát. A Bizottság javaslata, miszerint a nukleáris energiát is be kell vonni a mixbe, nagy visszhangot váltott ki. Ausztria és Luxemburg peres eljárás indításával fenyegetőzött, valamint Spanyolország, Portugália és a német kormány is bírálta a tervezetet. Összességében tehát elmondható, hogy az energiaválság és a klímapolitika célkitűzéseinek közös nevezőre hozása rengeteg olyan kompromisszummal járt, amit a pandémia kezdetekor elindított Green New Deal idején még nem tudhattunk.

A széndioxid-kvótapiac reformja és a társadalmi támogatás változékonysága

Az EU széndioxidkereskedelmi rendszere (ETS), amely körülbelül 10 000 ipari telephely kibocsátását korlátozza és lehetővé teszi a vállalatok számára, hogy többlet CO₂-kredittel kereskedjenek, az EU éghajlat-politikája kiemelt eszközének számít. Az EU széndioxid-kibocsátásának mintegy 40%-át lefedő rendszert jelenleg szigorítják, összhangba kívánva hozni a blokk azon célkitűzésével, hogy az évtized vége előtt 55%-kal csökkentsék az üvegházhatású gázokat. Az Európai Bizottság 2021 júliusában benyújtott reformjavaslatát követően az uniós országok és a Parlament háromoldalú tárgyalásai 2022 végén elakadtak. Már önmagában ennek az eszköznek a használata is mutatja, hogy az energiaválság idején nem lehet az eredeti tervek ritmusa szerint kiterjeszteni a fogyasztókra a károsanyag kibocsátás költségeit. Az Európai Parlament azt szerette volna elfogadtatni a tagállamokkal, hogy a települési hulladékégetés 2026-tól kerüljön be a rendszerbe, ami egyértelműen komoly konfliktusokat okozott volna egy hidegebb tél idején.

Végül abban megállapodás született, hogy létrehozzák a világ első széndioxidkiigazítási mechanizmusát (CBAM), amely a széndioxidintenzív termékekre, például a cementre vagy a műtrágyára vonatkozik. Mind a két termék jól ismert Magyarországon, hiszen a gyártásuk a megváltozott feltételek miatt radikálisan megváltozott. Az új illeték célja, hogy visszatartsa a széndioxidintenzív folyamatokat, és arra ösztönözze a gyártókat, hogy a lehető legtöbbet „zöldítsék ki” folyamataikból. Az illeték az EU széndioxidpiaci árát tükrözné a „szénszivárgás” megelőzése érdekében. Ilyenkor az EU kibocsátáscsökkentési erőfeszítéseit erősíti a kereskedelmi és befektetési szabályok átalakítása, amelyek az EU-n kívüli, a kevésbé ambiciózus éghajlat-politikával rendelkező, nem uniós országokat védik a széndioxidkibocsátású termékek megnövekedett nyomásától és ellensúlyozzák azt. Az EU-val egyenértékű belföldi széndioxidárazási rendszerrel rendelkező országok vállalatai

CBAM-tanúsítványok vásárlása nélkül exportálhatnak az EU-ba. Az Európai Parlament vezető tárgyalója, Mohammed Chahim szerint a CBAM az egyetlen olyan mechanizmus, amellyel kereskedelmi partnereinket arra ösztönözhetjük, hogy dekarbonizálják feldolgozóiparukat. A CBAM kezdetben számos konkrét terméket fog lefedni a „szénszivárgás” kockázatának kitett, leginkább széndioxidkibocsátású ágazatokban: vas és acél (beleértve néhány speciális terméket, például csavarokat), alumínium alapú termékek, valamint a cement, műtrágyák esetében.

Az Európai Parlament jelezte egyértelmű szándékát, hogy 2026-ra a műanyagokat és a vegyi anyagokat, 2030-ig pedig valamennyi lefedett ágazatot be kívánja vonni az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerébe. Ezen a ponton a kész- és félkész termékek, például az autók is integrálhatók a rendszerbe. Ezen túlmenően a közvetett – a gyártási folyamatban felhasznált energia előállítása során keletkező – kibocsátásokat is figyelembe veszik „bizonyos körülmények között” az importtermék széndioxidtartalmának számításakor is.

Az EU ETS ingyenes kibocsátási egységeket rendel bizonyos nehezen csökkenthető ágazatokhoz, de a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) szabályainak való megfelelés érdekében ezeket fokozatosan meg kell szüntetni a CBAM bevezetésével. Az EU ETS szerinti ingyenes kibocsátási egységek száma csökkenni fog 2026 és 2034 között. Tekintettel arra, hogy ez azt jelenti, hogy az uniós gyártók fizetik teljes belföldi széndioxidkibocsátási költségeiket, az iparág képviselői szerint az ingyenes kibocsátási egységek megszüntetése megbénít bizonyos ágazatokat, és különös kihívást jelent az export számára (Monkelbaan – Figures, 2022).

A jelenlegi geopolitikai környezet, ahol az energiaárak még azelőtt meredeken emelkedtek időszakosan, hogy az EU végrehajtotta volna a „Fit for 55” csomagot, csak fokozta az ezekkel a következményekkel kapcsolatos aggodalmakat. A tagállamok különböző megoldásokat találtak erre a problémára is.⁶⁵ Az olyan országok, mint Franciaország, Lengyelország és Németország jelenleg elkötelezettnek tűnnek az energiatámogatás mellett. Ebben az esetben a fogyasztókat kompenzálják valamilyen mértékben, mivel a termelési és ellátási láncokkal kapcsolatos problémák és az Oroszországgal szemben hozott szankciók ára együtt, hozzájárulnak a megélhetési költségek meredek emelkedéséhez. Ez valószínűleg a szigorúbb szabályozásra is hatni fog, amelynek célja az európai zöld alku negatív hatásainak ellensúlyozása, mivel a fogyasztók inkább az általános megélhetési költségek miatt aggódnak, mint amiatt, hogy a kormányzati politikák növelik az energiaköltségeiket. Az olyan államok, mint Lengyelország, már rendelkeznek ilyen támogatásokra vonatkozó reformtervekkel, és Olaszország, valamint Ausztria is nyitott a 2025 utáni szigorításokat illetően.

A különböző klímapolitikai megközelítések néha nehezen összeegyeztethetők. Az egyik kormány narratívája, hogy a polgároknak magasabb árakkal kell szembenéznüik, nem lesz hiteles, ha egy szomszédos tagállamban, egy másik azt állítja, hogy támogatásokat és más kompenzációs for-

65 A kézirat lezárásakor egy évtized óta nem tapasztalt energiaáresés érzékelhető a globális energiapiacra az enyhe tél miatt. A széndioxid kvóták 10 évvel korábban még alulárázottak voltak mondhatók, míg az elmúlt évben rekordokat döntöttek. in: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/207681/BRUEGEL_FINAL%20online.pdf

mákat érdemelnek az érintettek. Erre az egyik szükséges válasz egy közös uniós rendszer a széndioxid-mentesítésről, amely az újfajta energiabiztonság megteremtésének kollektív megközelítésén alapul. A tagállamoknak össze kellene kapcsolniuk erőforrásaikat az energiaellátás fenntartása érdekében az egész EU-ban, a kollektív vagy összehangolt energiaellátás megkönnyítése érdekében megállapodásokat kötniük és átfogó iránymutatásokat kidolgozni az európai energiapolitika társadalmi-gazdasági következményeinek kezelésére. Mindez a 2023-ban kezdődött svéd elnökség programját is érinti, de befolyásolhatja a 2024-es magyar elnökségi félév prioritásait is.

Az uniós válaszok másik lényeges szempontja, hogy az egyes régiók is képesek legyenek alkalmazkodni a zöldítés kihívásaihoz. A pandémia utáni helyreállítást szolgáló alapokba érkező tagállami regionális célkitűzésekben már visszaköszön a városi közlekedés szén-dioxid-mentesítésének felgyorsított üteme, ahogy a megújuló energiatermelési formák intenzívebb támogatása is. Tehát ilyen téren az EU képes volt a sokat kritizált kohéziós támogatási rendszerekbe az agrárpolitika mellett a klímapolitika elvárásait is beépíteni. Ezeknek szakértők szerint magukban kell foglalniuk egy további hitelfelvételt a következő időszak finanszírozására a tiszta energiaipar gyors ütemű bővítésébe történő beruházásoknál, ahogyan azt a RePowerEU terv is előírta.⁶⁶ A közös eladósodás azonban a környezetvédelmi fejlesztések esetében nem minden tagország támogatását nyerte el. A nyilvánosság egyre érzékenyebb azokra a helyi konfliktusokra, amelyek az energiaátmenet politikai kompromisszumaiból következnek, azaz például az atomreneszánsz mellett szénbányák újrainyitása is tüntetéseket generál.

A kézirat lezárásakor Észak-Rajna-Vesztfáliában erősödtek fel a tüntetések, amelyek még évekkorábban kezdődtek a Lützerath melletti házak kisajátításának indulásakor. A háttérben a környékbeli lignitbánya bővítésére készülő RWE energetikai cég az időben elcsúsztatott energiaátmenet politikai szimbólumává vált, és más szakpolitikai törekvések esetében is egyre gyakrabban fordulnak elő ilyen tiltakozások. Az uniós törekvések támogatottságának fenntartása tehát nem lesz könnyű egy olyan politikai légkörben, amelyben a polgárok félnek a megélhetés költségeitől és alapvető biztonságukat érzik veszélyeztetve egy gyorsan felmelegedő bolygón, egy széteső globális rendszerben. Határozott uniós politikai vezetésre lesz szükség ahhoz, hogy a tagállamokat meggyőzzék a közös és szolidáris cselekvésről, ha el akarják érni az EU éghajlati célkitűzéseit (Messad, 2022).

Amint azt az ECFR 2022 februárjában végzett közvélemény-kutatása kimutatta, például az atomenergia támogatását célzó, tiszta tüzelőanyagként való elfogadásának politikája nagyobb gyanakvást váltott ki a válaszadók körében, akiknek azt mondták, hogy ez egy Franciaország által támogatott kezdeményezés, mint azoknál, akik azt az információt kapták, hogy ez egy uniós törekvés.

⁶⁶ „Az Európai Bizottság RepowerEU nevű, májusban bemutatott javaslata az oroszországi energiainporttól való függőség csökkentésében segítené a tagállamokat. A RepowerEU finanszírozására összesen körülbelül 300 milliárd euró áll majd rendelkezésre a következő években. Ebből 225 milliárd euró a legnagyobb helyreállítási eszközökből (RRF) még elérhető kölcsön, ami a bizottsági javaslat értelmében további 72 milliárd euró vissza nem térítendő támogatással egészülne ki.” (<https://24.hu/belfold/2023/01/12/unios-penz-ep-olajinfrastruktura-fejlesztes-magyarorszag/>)

Az atomenergia volt az egyetlen szakpolitikai terület a felmérésben, amelyre ez a dinamika hatással volt, ami a politikai döntéshozókkal készített interjúkban is megmutatkozott (Dennison – Varma, 2022).

A COP-27 tanulságai

Annak ellenére, hogy az Európai Bizottság sok konfliktust generált az Oroszországgal szemben hozott szankciók elfogadásával, láthatóan ilyen körülmények között is megpróbálja fenntartani az eredetileg tervezett zöldítési ütemtervet. Frans Timmermans, az Európai Bizottság klímapolitikáért felelős alelnöke az év végi COP 27 találkozón kijelentette, hogy a globális felmelegedéshez való alkalmazkodás és a kártérítés kérdése a legfontosabb a napirenden. Tehát az EU nem csak abban elkötelezett, hogy a kontinens társadalmi és piaci szereplői is kompenzációt kapjanak a megnövekedett költségeik miatt, hanem a külkereskedelmi rendszerekben is következetesen próbál ilyen téren igazságos elosztási szabályokat kialakítani. Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentése a megváltozott feltételek mellett továbbra is létfontosságú ahhoz, hogy a globális felmelegedést 2,0 Celsius-fok alatt, és ha lehetséges, 1,5°C alatt tartsák, hiszen ez a párizsi célkitűzések egyike. Ebben ráadásul a G20-országok különösen érintettek, hiszen együttesen felelősek a globális kibocsátás 80 százalékáért.

Az EU az év végén lezárta a tárgyalásokat két olyan jogszabályról, amelyek egy szélesebb törvénycsomag részét képezik, és céljuk, hogy 2030-ig 55 százalékkal csökkentsék a blokk károsanyag-kibocsátását. A kontinens tehát már rövidtávon is olyan törekvéseket támogat, amelyek azt eredményezhetik, hogy például a kisteherautók esetében gyakorlatilag a benzin- és dízelmotorokat kivonják a forgalmazásból 2035-től. Az EU klímaügyi vezetője nem tagadta, hogy 2023 nehéz év lesz az éghajlatváltozással kapcsolatos konfliktusok szempontjából az orosz-ukrán háború és Moszkva Európába irányuló gázszállításának csaknem teljes leállása miatt. A kritikusok szerint az orosz gázellátás visszaesése következtében számos európai ország tartalékmegoldásként a szénenergia felé fordult, ami a rövidtávú klímagázcsökkentési célok átmeneti feladását jelentheti. Timmermans nem volt hajlandó találgatni arról, hogy ez milyen hatással lesz az EU teljes évi kibocsátására, de elismerte, hogy ennek eredményeként nagyobb türelemmel kell kezelniük a tagállami kivételeket (Dworkin – Engström, 2022).

Az Európai Bizottság nem tagadja, a kontinensnek időre van szüksége ahhoz, hogy az orosz gázt alternatívákkal helyettesítse, beleértve az egyéb fosszilis tüzelőanyagokat, például az Egyesült Államokból importált cseppfolyósított földgázt (LNG). Mivel ezeket a forrásokat nem lehet egyik napról a másikra megújuló energiákkal helyettesíteni, ebben az átmeneti időszakban alternatív forrásokat kell keresni a fosszilis tüzelőanyag pótlásához.. A COP 27 tárgyalásai után azonban az EU visszautasította azokat a vádakot, amelyek szerint Európa az ukrajnai háború miatt lemaradna ég-

hajlatvédelmi ambícióiról. Ahelyett, hogy gyengítette volna az EU éghajlat-politikai törekvéseit, Timmermans szerint az ukrajnai háború ébresztőként hatott az európaiakra, hogy felgyorsítsák a fosszilis tüzelőanyagokról való leválást. Ennek érdekében az EU kezdeményezéseket tett a megújuló energiaforrásokra és az energiahatékonyságra vonatkozó 2030-as célkitűzéseinek további növelésére. A korábban bejelentettnél ambiciózusabb célokat is megfogalmaztak, miszerint 55-ről 57 százalékra emelik a csökkentés mértékét 2030-ig (Frédéric, 2022).

A Párizsi Megállapodás modellje abból indult ki, hogy a kölcsönös nyomás egyre ambiciózusabb célok kitűzésére ösztönzi az államokat a kibocsátáscsökkentés terén, hogy azután a nemzeti politika e célok teljesítéséhez alkalmazkodjon. A globális feltételek a problémák ellenére pozitívan is változtak, hiszen a kilencvenes évekhez képest az EU ismét komoly partnereket talált a törekvései megvalósításához. Joe Biden amerikai elnök 2021 áprilisában új nemzeti célokat jelentett be annak érdekében, hogy visszaállítsa az Egyesült Államok klímapolitikai vezető szerepét. 2022 novemberében pedig aláírta az infláció elleni törvénycsomagot (IRA), melynek középpontjában egy 369 milliárd dolláros klímabefektetési keret áll. Becslések szerint 2030-ra 40 százalékkal csökkentheti az Egyesült Államok üvegházhatású gáz kibocsátását. A válságokat megelőzően még nem voltak ilyen erős partnerei az EU-nak a klímapolitikában, igaz a jelenlegi helyzetben az is vitára adhat majd okot az Egyesült Államokkal, hogy az általa alkalmazott környezetpolitikai és klímavédelmi támogatások mint szubvenciók, milyen módon torzítják a piacot és a két fél közötti, részben szabadkereskedelmi kapcsolatokat (Lowenstein, 2022).

A globális függőség csökkentése a ritkaföldfémek kitermelésében

A pandémia évei alatt már érezkelhette az Európai Unió, hogy a globális kereskedelmi útvonalak szűkülésével milyen szintű hiány alakulhat ki a megújuló forrásokra átálló uniós termelésben. Közismert, hogy az elektromobilitáshoz nélkülözhetetlen ritkaföldfémek kitermelésében és újrahasznosításában az EU komoly lemaradásban van. Azonban ennek a környezetpolitikai célkitűzésnek a megvalósításához nem csak a termelési feltételek megváltoztatása szükséges, hanem az így jelentkező újabb ökológiai problémák megoldását is előre rendezni kell. Jól példázza ezt az év végén felülvizsgált akkumulátor-szabályozás, amely amellet, hogy segíti az EU-t a zöld célok elérésében, megerősíti a blokk új akkumulátorpiacát, mivel Európa versenyezni kíván Ázsia és az Egyesült Államok akkumulátor-óriásaival.

Hazai környezetben a téma kapcsán több aktuális tiltakozás is felmerülhet példaként, ráadásul olyan gazdagabb és innovatívabb régiókban, mint Debrecen és Győr. Mind a két esetben egy stabilan kormánypárti körzetben alakult ki tiltakozás egy akkumulátorgyár építése ellen. Még egy a környezetpolitikában általában kritikus és a klímapolitikai célok versenyképességet korlátozó szigorításai ellen tiltakozó, hibrid rezsimek esetében is tartósak lehetnek ezek a helyi akciók és a szabá-

lyozási anomáliák ellenére is megakadályozhatnak beruházásokat. Témánkat ebből a szempontból az a sajátos paradoxon érinti, hogy egy alapvetően innovatívnak és környezetpolitikailag fontosnak tartott zöldítés az önellátásra törekvő kontinensen milyen helyi ellentéteket okoz.

A kérdés több tagországban már eddig is komoly konfliktusokat generált. Ritkaföldfémeket kitermelő bányanyitások ellen Szerbiában és más tagországokban is tömegtüntetéseket eredményező tiltakozások voltak. Közismert, hogy egy elektromos autó akkumulátorához körülbelül 8 kilogramm lítium szükséges és ezért az új lelőhelyek kiaknázása a kontinens korábban sokat emlegetett kiszolgáltatottságát csökkenthetné, de láthatóan a regionális tiltakozások megakadályozhatják ezt a törekvést (Csonka, 2022; Chatterjee, 2022).

Jelenleg Kína, Japán és Dél-Korea a világ legproduktívabb akkumulátorgyártói, így Ázsia az elektromos járművek akkumulátorainak globális erőműve. Észak-Amerika a második legnagyobb termelő, Európa harmadik ebben a rangsorban. Az újonnan elfogadott szabályok lefedik az akkumulátor teljes életciklusát, a nyersanyagok kitermelésétől az ipari termelésen át ártalmatlanításáig az élettartama végén. A rendelet az EU-ban értékesített összes akkumulátorra vonatkozik: az elektronikai eszközökben használt hordozható akkumulátoroktól az elektromos járművek akkumulátorán át az e-robogókban és elektromos kerékpárokban használt akkumulátorokig. Az uniós szabályok értelmében az elektromos járművek akkumulátorairól, az e-robogó akkumulátorairól és a nagyobb ipari akkumulátorokról „szénlábnyom-nyilatkozatot” kell feltüntetni, amely felvázolja a gyártás során felhasznált szén-dioxidot. A hordozható akkumulátoroknak is könnyen eltávolíthatónak és cserélhetőnek kell lenniük – ennek a tervezési képességnek néhány gyártó, különösen az iPhone-gyártó Apple, ellenállt. A fogyasztók jobb tájékoztatása érdekében az akkumulátoroknak QR-kódokat kell tartalmazniuk, amelyek a kapacitásukkal, teljesítményükkel, tartósságukkal és kémiai összetételükkel kapcsolatos információkra hivatkoznak.

Az akkumulátorok gyártásához használt fémek kitermelése olyan vitákhoz is vezetett, mint 2016-ban az Amnesty International jelentése, amely megrázta a technológiai ipart. A szervezet szerint 35 000 gyermekmunkás dolgozott a Kongói Demokratikus Köztársaság kobaltbányáiban, amely a világ vezető fémtermelője. A jelentés kemény kritikát kapott a törvényhozók és a fogyasztók részéről, s az iparág ígéretet tett arra, hogy kezelni fogja az ellátási láncban előforduló visszaéléseket. Ilyen téren a saját források keresése és kiaknázása, a fejlődő országokkal kialakított fejlesztéspolitikai kapcsolatok is láthatóan már függenek a klímapolitikai szempontoktól. Az EU ebben a globális térben folyamatosan ösztönzi a piaci szereplőket, hogy az érintett térségekbe tiszta technológiákat exportáljanak, amit az ETS-en belül értékelni is tudnak már több mint egy évtizede.

Az új szabályok értelmében minden az EU piacán akkumulátort forgalomba hozó vállalatnak „transzparencia minősítéssel” kell rendelkeznie, amely kezeli a nyersanyagellátással kapcsolatos visszaéléseket. A blokkba importálandó erőforrások mennyiségének csökkentése érdekében az EU

a begyűjtési és újrahasznosítási célokat is megemelte. A megállapodás értelmében az új akkumulátoroknak meghatározott százalékban újrahasznosított anyagokat kell tartalmazniuk: 16% kobaltot, 85% ólmot, 6% lítiumot és 6% nikkelt. A törvényhozók ambiciózus begyűjtési célokat is kitűztek a hordozható akkumulátorokra vonatkozóan, hogy biztosítsák az újrahasznosított anyagok folyamatos áramlását. A szabályok értelmében a begyűjtési célok 2023-as 45%-ról 2030-ra 73%-ra emelkednek (Sean Goulding Carroll, 2022).

Összegzés

Az éghajlatváltozási politikát sokszor a globális kollektív cselekvés problémájaként értelmezik, amit a potyautas dilemmától kezdve több modell segítségével próbálnak szakpolitikai konfliktusokként leírni. A legfrissebb szakirodalom arra figyelmeztet, hogy a korábban leegyszerűsítőnek tűnő, negatív környezetpolitikai stratégiai pozíciók a válságok hatására tovább differenciálódtak. A „free rider” probléma a megosztott erőforrásra nehezedő teherként értelmezhető, és ebben a helyzetben a szereplők egy köre intenzíven használhat közjavakat, miközben nem fizeti meg annak árát. A klímapolitikai egyezkedések folyamatos változásai és eltérő „*egyenlegei*” emlékeztetnek arra a helyzetre, amikor két játékos együttesen jobban jár, ha mindketten együttműködnek, mint ha mindkettő elkerülő utakat keresne. Kérdés viszont, hogy az együttműködésből való kimaradás mekkora árral jár belpolitikailag és a nemzetközi szövetségek partnerségi viszonyai között. Ezt a megközelítést alkalmazta Aklin és Mildemberger, amikor a kollektív együttműködés játékelméleti modellje szerint próbálták értelmezni a klímaváltozás politikájának háttérét pár éve megjelent tanulmányukban (Aklin – Mildemberger, 2020).

Egy 27 tagú közösségben, ahol a környezetvédelmi ügyek jelentős része érinti a közös külpolitikai, agrárügyi vagy akár közlekedési vitákat, minden kérdés esetében lesznek olyan tagok, akik eltérnek a korábban mainstreamnek tekintett állásponttól. Míg a kilencvenes években még a 15-ök környezetvédelmi politikája leírható volt a lemaradók és haladók kompromisszumainak sorozataként, addig a pandémia és a háborús energiaválság mellett a tagállami stratégiák egyre differenciáltabban írhatók le. Így a korábbi szereposztás se tartható már fenn ilyen feltételek mellett. Magyarország EU tagállamként is jól példázza ezt a kettős szorítást. Az autógyártó cégek hazai működőtőke-befektetései miatt tagállamként tompítani kellett a károsanyag-kibocsátás csökkentéséről szóló túl szigorú tanácsi döntés érintettekre vonatkozó hatásait. Itthon ezt a kormány a munkahelyek védelmével magyarázta, és az EU-t ismét a túl szigorú, a tagállamok érdekeit figyelmen kívül hagyó szereplőként állította be. A környezetpolitika normál napirendje szerint a klímapolitika mellett egyre több olyan szakpolitikai dilemma alakul ki, ahol ez az aktorok közötti sajátos szereposztás ismétlődik. Gondolhatunk itt például a glifozátokat és neonikotinoidokat tartalmazó növényvédőszerre vonatkozó uniós döntés évek óta tartó elhúzódására. Itt ha kimondták volna is

az adott szerek rákkeltő hatását, Magyarország akkor is 10 éves időtartamú derogációt kért volna az Európai Bizottságtól. Önmagában tehát az elsőre lemaradónak mondható tagállami környezetpolitikai stratégiák az utóbbi években más megvilágításba kerültek a válságok által megkövetelt túlélési ösztönök miatt (Wallace, 1999; Szabó, 2012).

A kollektív cselekvési politika konszenzusai a környezetpolitikában kialakították már azokat az intézményes döntéshozatali mechanizmusokat, amelyek az összes szereplő számára elfogadhatóak. Az NGO-k, a tagállamok, a szakszervezetek vagy az agytrösztök a végleges döntésekben részt vehetnek, azokat transzparensten befolyásolhatják. A szuverenitás-föderalizmus vitáknak azért korlátozott az értéke a klímapolitikában, mert a tagországok globális mozgásteréhez képest az egyes környezetvédelmi kérdések kezelésében az EU innovatív eredményei nehezen megkérdőjelezhetőek. A kollektív fellépés politikai célkitűzései megfigyelési szempontból visszavezethetőek a tagországokon belüli elosztási konfliktusokra. A kormányok eltérő energetikai háttérű klímapolitikát hajtanak végre, függetlenül attól, hogy más országok mit tesznek, és hogy az együttműködést meghatározó normatív kereteket az egyéni stratégiák milyen szinten írják felül. A globális éghajlat-politikai döntéshozatal empirikusan megalapozott modellje nélkül az éghajlatváltozásra adott intézményi és politikai válaszok hatástalanul célozhatják meg a környezetvédelmileg hátráltató tagállami magatartás leírását. A multidiszciplináris tudományágak képviselőinek ilyen téren komoly feladataik lennének, hogy a klímapolitika alakítását meghatározó hazai és nemzetközi tényezők közötti empirikus kapcsolatok elemzését egyre differenciáltabb szempontok szerint végezzék el (Vasali, 2018).

Minden ország stabil éghajlatra vágyik, de egyéni ösztönzőkkel is szembe kell néznie, hogy más országoknak az éghajlatváltozás mérséklésére irányuló erőfeszítéseit akceptálja. Ez részben arra készíti az összes országot, hogy fenntarthatatlanul aknázzák ki a globális légkör közös javait. A kollektív fellépést támogatók szakpolitikai iránymutatásai viszont azt hangsúlyozzák, hogy a nemzetközi intézményeknek le kell küzdeniük az éghajlati politika potyautas problémáját. A globális éghajlat-politikai architektúra, ahogyan azt a Kiotói Jegyzőkönyv is megtestesíti, azt a meggyőződést tükrözi, hogy a kikerülő klímastratégiák jelentik a hatékony éghajlati fellépés fő korlátját (Keohane - Victor, 2016).

Az éghajlati következményeket kétségtelenül negatív externáliák jellemzik. A szélsőséges időjárássok okozta károk a mezőgazdasági termelésben vagy a turizmusban is kimutatható veszteséget jelentenek a gazdaságra és a társadalomra nézve. Egyre több olyan probléma alakul ki, amelyek megoldását csak a hetvenes években már pontosan megfogalmazott „szennyező fizet alapelvének” érvényesítése oldhatja meg. A politika azonban más logikákra és törvényszerűségekre is reagál. A kormányok gyakran törődnek azzal, hogy fenntartsák a kulcsfontosságú választókerületek támogatását és ehhez képest alulértékelik a lokális konfliktusok, akár az európai nyilvánosság napirendjét meghatározó jelentőségét. A klímaváltozás esetében a kormányok preferenciáit a klímareformpárti

és -ellenes érdekek konfliktusai alakítják. Az éghajlat-politika magában foglalja az egyes politikai rendszereken belüli gazdasági és társadalmi tevékenységet strukturáló intézmények döntéshozatali szerepének újraértelmezését. Következésképpen az éghajlat-politika új gazdasági nyerteseket és veszteseket „hoz létre”. A politikai és gazdasági aktorok anyagi érdekeit szolgáló éles megosztottság későbbi elosztási konfliktusokat vált ki az éghajlat-politika fejlődése során. Az elosztásról szóló politikai viták, így a környezetvédelmi és éghajlat-politikai célok megvalósítása európai szinten ideológiai kérdéseket is érint, és ez nem mindig könnyíti meg a konszenzus megtalálását (Mikecz – Böcskei – Vasali, 2022).

A disztributív módszertan alternatív magyarázatot kínál a kollektív cselekvéseméletnek tulajdonított empirikus mintákra, ugyanakkor képes értelmezni azokat a bizonyítékokat is, amelyek magyarázhatóvá teszik a szakpolitikailag összetett és társadalmilag bírált tagállami törekvéseket. A tagállamok egy-egy környezetvédelmileg fontos konfliktushelyzetben megfogalmazott álláspontja egyre árulkodóbb a szuverén nemzeti érdek meghatározásának megértésekor. Az olyan szerződések, mint a Kiotói Jegyzőkönyv és a Párizsi Megállapodás, átlátható és ellenőrizhető kötelezettségvállalások megerősítésére törekedtek. A megállapodásokat összekötő szakpolitikai kényszerek az utóbbi időszakban újraértékelődtek az erőforrásokhoz való hozzáférés és a társadalmi prioritások eltérő szerkezete szerint. Az EU közös forrásainak újraelosztása egyszerre értékeli a tagországok környezetpolitikai teljesítményét, és a vállalatok időarányos teljesítését próbálja támogatni a neheztelt feltételek mellett. A klímapolitika által felszínre hozott problémák megoldását az unió által is integrálni kívánt nemzetközi megállapodások törekvései erősíthetik, ezzel a társadalmilag megfelelően tervezett megoldások csökkenthetik a tagállamok közötti regionális feszültségeket.

Felhasznált irodalom

- Aklin, M. – Mildenerger, M. (2020): Prisoners of the Wrong Dilemma: Why Distributive Conflict, Not Collective Action, Characterizes the Politics of Climate Change, *Global Environmental Politics* (2020) 20 (4): 4–27., https://doi.org/10.1162/glep_a_00578
- Andrews-Speed P. (2016): Applying institutional theory to the low-carbon energy transition, *Energy Research & Social Science*, Volume 13, March 2016, Pages 216–225., <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629615300918>
- Black, R. – Cullen, K. – Fay, B. – Hale, T. – Lang, J. – Mahmood, S. – Smith, S. M. (2021): Taking Stock: A global assessment of net zero targets, *Energy & Climate Intelligence Unit* and Oxford Net Zero, https://ca1-eci.edcdn.com/reports/ECIU-Oxford_Taking_Stock.pdf?v=1616461369, <https://cleanenergynews.ihsmarket.com/research-analysis/eu-taxonomy-adds-gas-nuclear-despite-thumbsdown-from-ecs-own-e.html>
- Csonka A. (2022): *Lítium: mérgező, de drága kincsen ül Szerbia*, G7, 2022. március 1. <https://g7.hu/penz/20220301/litium-mergezo-de-draga-kincsen-ul-szerbia/>;
- Chatterjee, P. (2022): Huge rare earth metals discovery in Arctic Sweden, *BBC*, 2023, január 13., <https://www.bbc.com/news/world-europe-64253708>
- Dennison, S. – Loss, R. – Söderström J. (2021): *Europe’s green moment: How to meet the climate challenge*, Policy Brief 20 April 2021, <https://ecfr.eu/publication/europes-green-moment-how-to-meet-the-climate-challenge/>
- Dennison, S. – Varma, T. (2022): *A certain idea of Europe: How the next French president can lead*, Policy Brief 9 March 2022, <https://ecfr.eu/publication/a-certain-idea-of-europe-how-the-next-french-president-can-lead/>
- Dworkin, A. – Engström, M. (2022): *We’ll always have Paris: How to adapt multilateral climate cooperation to new realities*, European Council on Foreign Relations (ECFR), Policy Brief, 31 October 2022, <https://ecfr.eu/publication/well-always-have-paris-how-to-adapt-multilateral-climate-cooperation-to-new-realities/>
- European Commission, Europe 2020 stratégia: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth [COM (2010) 2020 final], Európai Bizottság, Európa 2020: Stratégia az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésért, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Commission “Fit for 55”: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality [COM (2021) 550 final] European Commission, Brussels (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN>

- Horváth Klaudia Gabriella (2020): Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es több-
éves pénzügyi keret kapcsolata, *Európai Tükör*, 2020, http://real.mtak.hu/112214/1/Europai_Tukor_2020_01_06_horvath.pdf
- Keohane, R. O. – Victor, G. D. (2016): Cooperation and discord in global climate policy, *Nature Climate Change* (6): 570–575., http://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs-geog_3022/keohane_2016.pdf
- Kurmayer, J. Nikolaus (2022): EU countries bet on floating LNG terminals to raise import capacity; German government agrees on law to speed up LNG terminal construction, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-countries-bet-on-floating-lng-terminals-to-raise-import-capacity/> <https://www.euractiv.com/section/energy/news/german-government-agrees-on-law-to-speed-up-lng-terminal-construction/>
- Loewen, B. (2022): Coal, green growth and crises: Exploring three European Union policy responses to regional energy transitions, *Energy Research & Social Science* Volume 93, November 2022 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629622003528>
- Lowenstein, A. (2022): Biden’s climate bill victory was hard won. Now, the real battle starts, *Guardian*, 6 Nov 2022, <https://www.theguardian.com/global-development/2022/nov/06/inflation-reduction-act-climate-crisis-congress>
- Messad, P. (2022): EU ministers back 40% renewable energy target for 2030, Euractiv, Jun 28, 2022 <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-ministers-back-40-renewable-energy-target-for-2030/>
- Mikecz D. – Böcskei B. – Vasali Z. (2022): A magyar jobboldal (ellen)keretei a klímaválságra és mozgalomra, in: *Éghajlatváltozás és politika – Attitűdök, tüntetők, reakciók*, Napvilág Kiadó, Budapest, pp. 158-181., <http://real.mtak.hu/155833/>
- Monkelbaan, J. – Figures T. (2022): CBAM: What you need to know about the new EU decarbonization incentive, Webforum, <https://www.weforum.org/agenda/2022/12/cbam-the-new-eu-decarbonization-incentive-and-what-you-need-to-know/>
- REPowerEU terv (2022): Brüsszel, 2022.5.18., COM (2022) 230 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:230:FIN&qid=1653033742483>
- Sean Goulding Carroll (2022): EU batteries to be the world’s greenest under new rules Euractiv.com Dec 9, 2022 <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-batteries-to-be-the-worlds-greenest-under-new-rules/>
- Simon, F. (2022): Timmermans: EU’s 2030 climate goal ‘can now be increased to 57%’ Euractiv.com Nov 14, 2022, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/timmermans-eus-2030-climate-goal-can-now-be-increased-to-57/>

- Spaemann, R. (2002): Európa – értéközösség vagy jogrend?, ford. Balázs István, *Kétezer*, 2002/4., <http://ketezer.hu/2002/04/europa-ertekkozossseg-vagy-jogrend/>
- Szabó Gy. (2012): Az együttműködés természete, *Magyar tudomány* 173. évf. 6. sz., http://epa.niif.hu/00600/00691/00102/pdf/EPA00691_mtud_2012_06_642-652.pdf
- Vasali Z. (2018): A zöld NGO-k változó szerepe és kommunikációs stratégiája egy hibrid rezsimben, *Ellensúly*, 2018/1., <https://ellensuly.hu/a-zold-ngo-k-valtozo-szerepe-es-kommunikacios-strategiaja-egy-hibrid-rezsimben/>
- Wallace, Helen (1999): *Politikák születése az Európai Unióban*, JPTE Európa Központ, Pécs, 1999.

István Grajczjár⁶⁷

PARTY OF THE SUBJECTIVE WINNERS? FIDESZ' SUCCESS AMONG EMPLOYEES AFTER THE ECONOMIC CRISIS OF 2008–2012

DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-4>

Introduction

The economic crisis of 2008-2012 has severely affected citizens all over Europe, leading to high levels of insecurity. Along with socio-economic, political and moral crises, voters have seen their faith in democratic values and human rights falter. As a result, many people are becoming distrustful of democratic institutions, parties and politicians and are supporting increasingly populist, authoritarian, radical or extremist parties. Others are turning away from politics, not participating in elections and other political activities. In many cases, however, it is no longer just the rise of populist radical parties that we should fear, as has often been the case in recent decades. Rather, the rise of these parties to governmental power has led to concerns that these countries are going off the path of liberal democracy, causing hardly reparable damages to democratic institutions. Alarming examples include Brexit, the attack on the Capitol, or the abortion ban in the US, the hybridisation of the political system in Hungary and Turkey, where democratic institutions formally exist but their contents are significantly damaged. But from Brazil to India, we could list examples that demonstrate the breakdown of democracies.

In this paper we analyse the success of Fidesz responsible for establishing a hybrid regime in Hungary after the economic crisis of 2008-2012 and the so called refugee movement of 2015 with the help of the SOCRIS project database, which – inter alia – investigated the link between the perceptions of socio-economic changes and political orientations of employees in 2017 (founded by FWF and NKFIH ANN 120360). Only employees who have been active for at least 5 years on the labour market (N=700) belonged to the investigated population, and so, they could have enough experiences concerning socio-economic changes in the world of work, more precisely, in their workplaces after the second wave of the economic crisis in 2012.

So, this analysis will map the perceptions of, and reactions to, the socio-economic changes and will link these to political orientations of employees in Hungary. In doing so, it will explore the

67 A szerző a Milton Friedman Egyetem tanszékvezető tanára

impact of the crisis on social cohesion and anti-democratic developments. The paper will show to what extent these developments have fuelled exclusivist, nationalistic and xenophobic attitudes and increased the attraction to the populist radical right.

Research questions are as follows:

- What different attitudes did people develop in dealing with the consequences of the crises?
- How do people's perceptions and reactions impact on far right political orientations?
- To what extent, where and relating to which groups of employees can the changes make people receptive to right-wing populism and radicalism and, in particular, to Fidesz affinity?

The Impact of Crises on the Hungarian Labour Market

The crisis of 2008-2012 and its effects on wages and consumptions of the households in Hungary

Hungary was affected by both waves of the global economic and financial crisis breaking out in 2008 more deeply than the majority of the EU member states. Economic downturn started in Hungary already before the crisis, and it was on a larger scale than in the neighbouring countries. In the second quarter of 2009, domestic real (i.e. adjusted for inflation) volume of GDP fell by 6.7% compared to the same period of the previous year in Hungary, which exceeds the average 4.4% decrease of the EU28 countries. According to the Hungarian Labour Market Review of 2016, the crisis of 2008/2012 afflicted the domestic import, export, and industrial production more heavily than the GDP decrease. The crisis broke the cyclic change of these macro-economic indicators that reached its deepest point at the time of the crisis. The first wave of the crisis meant the absolute deepest point, but its second wave in 2012 resulted in a significant decay as well (Blaskó et al. 2016). In the second wave of the crisis, productivity figures fell again to a larger extent as compared to the EU28 average, but then this tendency turned back, and since 2013 the growth of the real volume of GDP in Hungary is over the average real GDP growth of the EU28 countries (Eurostat 2016).

The change of GDP calculated on Purchasing Power Parity in USD per capita can provide an image of how economic productivity affects the consumption of the members of the society. At the beginning of the 2000s, household consumption data in Hungary were 58% of the EU15 countries, and 57% twelve years later (Simonovits–Szivós 2016). The crisis especially affected the households of larger number with an inactive head. The coping strategy of the Hungarian population was ranging from using up the savings through selling assets to taking loans. Research data showed that every third household was obliged to hold back their expenses on fashion and electronic goods. Another 25% was forced to save on basic foods, 20% on consumer goods (Simonovits and Szivós 2016). During the recession, borrowing took the form of informal loans in increasing numbers (Medgyesi 2016).

Labour Market and Employment Security

Since the millennium Hungarian economy and labour market have been characterized by instability which made the economic boom and catching up with the developed European economies difficult. According to the Hungarian Labour Market Review of 2015, the employment rate of people of active age fell in the period of the crisis, then started to grow dynamically after the lowest point in 2013, reaching an average of 4 million 210 thousand employees in the Hungarian labour market by 2015. This is the highest rate ever measured, and its reason is the growing number of people working in the primary labour market and in the public employment programme and, the increasing number of Hungarian workers abroad. In public employment, 212 thousand people were permanently employed according to the data of the Central Statistical Office and 348 thousand people were employed at least for one day. Statistics show that public employment – as active labour market tool – reduced unemployment and increased employment; however, it did not help the reintegration into the primary labour market. This can especially be harmful for people living in poverty whose chances of breaking out are potentially reduced by public employment (Blaskó et al. 2016).

The common feature of the period before and after the crisis is the growth of aggregated employment without a significant improvement of the employment opportunities of people in their best age for employment. It is premonitory since the reserves lying in the practice of retirement and disablement are about to be exhausted, and the present government's vocational training and higher education policy threatens with reducing the rate of marketable workforce (Eppich and Köllő 2014).

Social inequalities and poverty during and following the crisis

To judge the role of the welfare state and the changes of the social services, the development of the income distribution and social inequalities needs to be reviewed first, and then will be examined the extent of poverty and the change of the welfare redistribution in Hungary.

The number of households with no active earners was growing even before the crisis (Szivós and Tóth 2008). Regarding the effects of the crisis on employment, it reduced the number of people living in households with economically active members in a way that households with two wage-earners were affected badly (Tóth 2010). Therefore, it is important concerning the distribution of income that although the situation of both the rich and the poor got worse during the crisis, but that of the poor became worse (Tóth 2010).

As a result of the crisis, a significant reorganisation seems to have taken place concerning the relative income situation:

- among the aged, and people with children: the elderly increasingly got into the middle income categories, and people having children were forced into the bottom of the income distribution;
- among people with different numbers of children: people without children got more into the upper income groups, while people with (and especially ones with many) children got into the lower ones;
- among people of different level of education: the university degree became associated with higher income categories, while lower education level with impoverishment more and more;
- inactive people outside of the labour market and the unemployed are concentrated more in the growing number of the group of poor; and, finally,
- the proportion of the Roma has also grown significantly among the poorest group (Tóth 2010).

Income distribution is only one indicator of material deprivation, however. Townsend (1979) defined deprivation as “the disability to live at a normal standard”, and envisaged a poverty line that is independent of the distribution of income. The proportion of people living in material deprivation in Hungary is the third highest in the European Union after Romania and Bulgaria, and in 2015 it reached the 44% of the population. Similar data are found in TÁRKI’s Social Report 2016: in 2009 about half of the population of Hungary (53%) lived deprived of basic material goods, and a third lived in severe material deprivation. These ratios were reduced to 37% and 23% by 2015, however (Gábos et al. 2016).

Concerning the probability of material deprivation, within households of very low work intensity a significant and strong relationship is detected between the occurrence of material deprivation and the education level of the head of the household. In 2015, the rate of deprivation is especially high in the case of households with a head of Roma origin (its probability is 64% as opposed to 21% in the case of the non-Roma population). Differences are significant by place of residence: the frequency of deprivation is a lot lower among people living in the more developed Western regions, in large cities, and Budapest than among the population of disadvantaged regions and small municipalities. The proportion of deprived people is also higher in households with more than four members (40%), among those living in one-person households (29–31%), and single parents (34%). The lack of holidays, the inability to cover unexpected expenses (practically 100%), and inadequate meat consumption is typical of the majority of both deprived and gravely deprived people, and most of the heavily deprived cannot even heat their houses properly (Gábos et al 2016).

Social policy in Hungary

One way of employment and income distribution is the regulation of the minimum wage by the government. Hungary has always had a high proportion of people employed for the minimum wage, and even this was gradually and significantly growing following the crisis. However, raising the minimum wage has its risks. Firstly, it may increase unemployment, as employers are forced to dismiss employees in order to reduce their loss; secondly, it may increase illegal employment; thirdly, it may increase the number of people that employers will only employ at the minimum wage; and fourthly, it may worsen the differentiation of the wages by distorting the income rates upwards, and squeezing the wage structure of the businesses more and more (Szivós 2012).

The other important labour market related development was the introduction of the already mentioned public employment. Government communication argued that creating full employment is essential for both macroeconomic and social political reasons, and it can only be reached by directing the population living on social aids and benefits into the world of work. Not only reaching full employment was a doubtful and disputable goal of this argument, but how public employment can guide back and integrate public workers into the market-based labour market on the long run is highly questionable. Public employment is a special form of employment status; unemployed people leave the registry for the period of public employment. Following the termination of the public employment, slightly more than 10% of the participants enter the primary labour market, and this rate has gradually been shrinking since 2011 (Cseres-Gergely and Molnár 2014). Public work is “compulsory”; rejecting it may result in losing social aids at once and for up to a three-year period, at the same time, the monthly salary to earn by public employment does not reach 200 Euros, therefore the gap between public work wages and minimum market wages threatens with job losses on the market. Last but not least, public employment combined with social aids does not provide breaking out of poverty for the great majority of people affected (Eppich and Köllő 2014).

In the area of taxation the most important change after the crisis was the introduction of the flat rate income tax by the Fidesz government. And, although government communication keeps emphasizing its positive effects (and the constant decrease in the rate of the single tax), in reality it significantly increased the inequalities, for many reasons, such as:

- the Flat Tax and its constantly reducing rate primarily favours people with high income belonging to the upper middle and upper classes;
- the Flat Tax is definitely disadvantageous for families with a low income, not to speak about those living exclusively from welfare redistribution (e.g. unemployed, and public workers);

- as state revenues cannot decrease, consumer taxes are the highest in Europe (VAT), and its burdens are particularly suffered by poor families, since these expenditures represent an extremely high part of their total household expenditures (Markó 2012).

Further tax reductions and various state support significantly contribute to the increase of inequalities; including the income tax reduction for families with two or three children, which is not advantageous at all for families of low or no income. State funding to support building or buying apartments (like the CSOK introduced in 2016) also mainly favours well-to-do families since they require a substantial amount of own funding that poorer families lack.⁶⁸

All these state tax policy measures are basically in favour of richer and more successful households with a higher income, strengthen families of upper and upper middle status, enhancing this way social polarisation already mentioned earlier.

The state spends slightly more than one fifth of the GDP on social expenditures. This more or less equals the OECD average but lower than the expenditures of western welfare states. Between 2009 and 2012, Hungary did a radical, 3 percent reduction in the area, unprecedented in the West. In Austria for example, the reduction of social expenditures was only one percent in the same period (Felméry 2015).

The largest and fastest growing part, three-fourths of social expenditures is retirement benefits. Its growing rate is due to demographic reasons, as the ageing society requires the service of an ever growing population. At the same time, the Fidesz government has made several decisions since 2010 (abolishing the mandatory private pension insurance system and confiscating the money gathered there, providing the opportunity for women to retire after 40 years of employment status, and the changes in calculating the amount of pension) that endanger the sustainability of the system.

The second important and expensive area is the healthcare system whose expenditure is more or less invariable. As the healthcare system in Hungary has long been underfinanced, the underpayment of employees, attrition, and emigration cause severe service malfunction of the system.

Family and disability benefits are of medium level. Narrowing the opportunity to obtain disability status, practically abolishing disability pension, and curtailing services in this social group as well resulted in the constriction and tightening of the system of state benefits.

The next category is the circle of various social services constituting the smallest part of all state social benefits. In this area, the government policy is also featured by more rigour and the restriction of the neediness principle in the past period. This includes unemployment benefits, the housing aid, and other social aids. Although the number of people needy of the services grew as a result of the inequalities, impoverishment, and the temporarily increasing unemployment due to the crisis; the extent of redistribution was shrinking. During the crisis, socially based redistribution has narrowed,

⁶⁸ Lakhatási támogatások, Infojegyzet [Housing Subsidies, Infonote] 2016/34, 2016 június 8. http://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_34_lakhatasi_tamogatasok.pdf/dd941c05-3ee5-4fe7-93bd-3f07de619922

and the total amount of funding is only constant because the expenditures of public employment growing in the period. Along with increasing the number of people in public employment, the government practically terminated unemployment benefits (Szivós 2012).

Radical right: Definitions, explanatory models/theories

The concept of populist extreme and radical right

Right-wing populism has skyrocketed to the political forefront in Europe and the United States, and there are no signs of slowing down. Mudde described the current era as the “populist Zeitgeist,” a title that seems ever-increasingly relevant (Mudde 2004, p. 542). This success has encouraged a number of scholars to question why populism, especially radical right-wing populism, became and remains so popular.

Mudde points to structural shifts in European politics and identity beginning in 1960s. In the first decades following WWII, Western European politics was dominated by three major points of consensus: alignment with the US in the Cold War, the need for deeper political integration in Europe, and support for a strong welfare state. Although the political front appeared united, significant shifts in society and politics were simultaneously taking place. Deindustrialization and a sharp decline in religious observance weakened support for centre-right and centre-left parties, which traditionally garnered support from workers and religious voters. Furthermore, the advent of the internet revolutionized media coverage of politics. Average people had the ability to access more information (whether correct or not) and became more attentive to politics. During this time, the political elite tended to adopt TINA (“there is no alternative”) policies, in which they would prioritize their commitments to supranational organizations, such as the European Union and the International Monetary Fund, over those to their states. As the consensus on the continent began to fade, ideological alternatives, like populism, began to emerge. Populists capitalized on the growing discontent of the people, gaining the traction we see today (Mudde 2016).

In his already classic work Mudde points out that there are “at least 26 definitions of right wing extremism, which mention no less than 58 features, of which only five, namely nationalism, racism, xenophobia, anti-democracy and the strive for a strong and encompassing state, are mentioned by more than half of the authors.” (Mudde 1995, p. 206).

According to Holzer (1993), right wing extremism can be described as follows: 1. the idea of national community – the living, eternal organism built on a hierarchic, patriarchal order that ensures the social-economic status of the individual; 2. ethno-centrism and xenophobia, a strong division of ‘us and them’ accompanied by the exclusion of strangers and looking down on them; 3. authoritarianism and anti-pluralism, the idea of a strong state and a strong leader; 4. creating enemies, finding scapegoats; 5. the nationalistic approach to history that serves to support personal

identity (Holzer 1993, p. 35). During the study of right-wing radical phenomena, Gentile separates five determinant ideological elements: 1. identity elements (cultural, national); 2. refusal of cosmopolitanism and internationalism; 3. making the migration policy stricter; 4. emphasizing law and order; 5. upgrading work and criticizing capital (Gentile 1995).

Mudde (2000) warns that it has to be distinguished ‘traditional neo-fascist’ from new, ‘post-industrial’ type of radical right-wing populist parties. The new type radical right-wing populist parties distinguish themselves from old-fashioned, neo-fascist extremism, its anti-democracy and inclination to violence. These new type parties rather give a nationalistic response to the challenge of globalisation. (Mudde 2000). Butterwegge (1996) thinks that right-wing extremism and radical right-wing populism are not different phenomena just different levels of the same phenomenon, therefore radical right-wing populism does not need to be considered as a new phenomenon ‘competing’ with right-wing extremism (Butterwegge 1996).

Minkenberg (2013) contextualizes the radical right in terms of modernization theory. He defines modernization as a “process of social change characterized by increasing functional differentiation and personal autonomy” (2013, p. 11). Right-wing radicalism attempts to counter and/or even dismantle modernization by radically redefining the “exclusionary and inclusionary criteria of belonging” (2013, p. 11). In other words, the radical right overemphasizes images of social and national homogeneity and clearly delineates between the “in-group,” usually the nation, and the “out-groups,” typically some sort(s) of minorities. The specific criteria for exclusion varies based on the party and/or movement; examples include race, gender, religion, culture, and a combination of one or more of these.

It is important to note that Minkenberg characterizes right-wing radicalism or extremism⁶⁹ as an ideology: “right-wing extremism is a political ideology revolving around the myth of a homogenous nation – a romantic and populist ultra-nationalism hostile to liberal, pluralistic democracy, with its underlying principles of individualism and universalism” (Minkenberg 2013, p. 11). The key characteristics we can take away from this definition are ultra-nationalism, anti-liberalism, anti-pluralism, and anti-individualism.

The link between perceptions of socio-economic changes and crises and the rise of far right

The literature takes the existing link between socio-economic changes and the success of the far right as an axiom. At the same time, socio-economic changes come up in the studies dealing with the relationship between socio-economic changes and the affinity to far-right buzzwords as a combination of the political system, the influence of the media, and various factors of socialisation and attitudes, or psychological explanations, and not in themselves (Koopmans and Kriesi 1997).

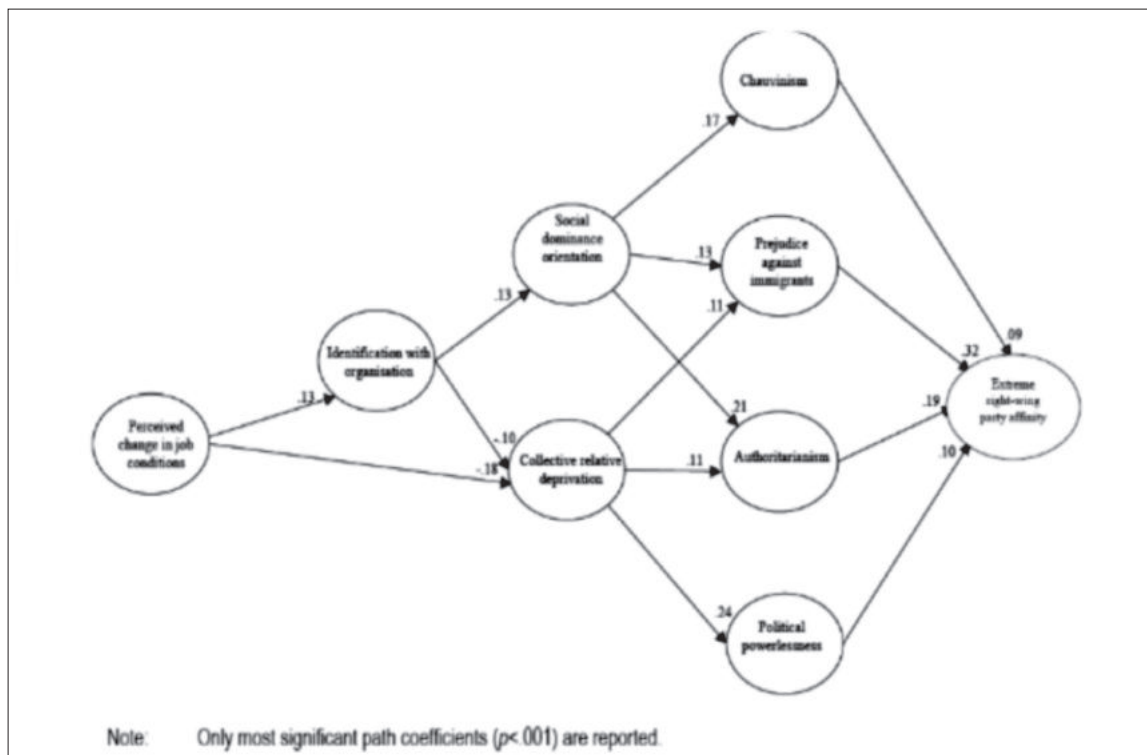
⁶⁹ He uses *radicalism/radicalist* and *extremism/extremist* interchangeably.

The SOCRIS project analysed in this paper was a follow up investigation of the SIREN project with similar sampling and questionnaire structure. The results of the SIREN project conducted in eight European countries between 2001 and 2004 demonstrated that not only losers but also winners of the changes can be attracted to the far right, i.e., not only the economic, material disadvantages lead to the growing popularity of the extreme right (Flecker 2007). The SIREN project identified five large groups of attitudes which are equally related to the rapid socio-economic changes and the affinity to far-right or radical right-wing populist views. The five large groups of attitudes are the following:

1. nationalism and chauvinism, which can take the form of ethnocentrism, in-group defence, or imaginary integration,
2. prejudice towards the out-group, typically finding a scapegoat, counter-immigration, or xenophobia,
3. the attitude of political powerlessness and disappointment accompanied by anti-elitism and protest voting,
4. authoritarian, strict order and law-centred approach, accompanied by the need to restrict democracy to a certain degree, and the wish for a charismatic leader,
5. social dominance orientation appearing as racism, new racism, and social Darwinism.

The SIREN quantitative results suggested two routes linking perceived change in job conditions to distrust and intolerance (Flecker 2007). The 'winners' route related to workers, who felt employable and, as a consequence, emphasised attitudes of competition and exclusion. They opted for reducing competitors on the labour market (e.g., migrants). The winners stressed attitudes such as social dominance orientation (e.g. to legitimate inequality and dominance of some groups over others), expressed chauvinism, prejudice against immigrants and authoritarian attitudes to, ultimately, favouring right-wing parties. The 'losers' route experienced negative changes at work, which made them feel powerless and isolated, leading to distrust and intolerance. They felt deprived, which fostered a negative attitude towards immigrants, political powerlessness and authoritarian attitudes, and ultimately led to a preference for extreme right-wing parties (Figure 2).

Figure 1: Routes linking perceived change in job conditions to distrust and intolerance (Flecker 2007)



This model-building logic is to be used in the recent paper for better understanding the success of Fidesz in 2017.

Rise of fidesz during the economic crisis

The autumn of 2006 opened a new chapter in Hungary's history. In the so-called speech of Ószöd left-liberal Prime Minister Gyurcsány admitted that they lied about the economic situation of Hungary bevor the elections of 2006 and the probability of a new era of recession to come, which resulted in riots linked to the right-wing opposition and emerging right-wing movements in the autumn of 2006 in Budapest. The Prime Minister refused to resign, which was worsened by police brutality against demonstrators on 23 October, 2006.

General disillusionment, recession, impoverishment on the one hand, and the inexorable, often brutal rhetoric manifestations of the right-wing opposition trying to find a scapegoat, the regular paralysing of parliamentary work, and permanent demonstrations were in favour of the strengthening of right-wing nationalistic, anti-globalist, and anti-EU movements and parties on the one hand, and the marked right shift of the society on the other hand (Tóth and Grajczjár 2015).

The economic crisis of 2008, the political corruption scandals, and the critical state of the economic and political management finally forced Prime Minister Gyurcsány to resign but the new Prime Minister Bajnai did not manage to create a convincing economic and social policy for the broad spectrum of the society until the new elections. In a radicalized atmosphere, the European Parliament elections in 2009 resulted in the success of Fidesz and Jobbik, and the elections of 2010 were won by Fidesz practically without an actual programme (Szűts et al. 2015), also winning a

two-thirds majority in parliament. Taking advantage of the two-thirds majority, and the vengeful public sentiment, Fidesz set to the nationalistic, witch-hunting, markedly exclusivist attitudes of Hungarian society: the slogan was the restoration of economic autonomy (“A Nemzeti Együttműködés Programja” 2010). The relativisation of the Horthy regime, and partly realising the political programme of Jobbik⁷⁰ played an active part with a double purpose: on the one hand, to take the wind from Jobbik’s sails, and, on the other hand, to start a radical right-wing resocialisation process that makes the return of parties considered earlier as left-liberal impossible.

In order for this, the new government has extremely centralised the political system, introduced a new constitution based on a nationalistic credo, conquered the majority of printed and online media, transformed the public media to make it the propaganda channel of the government, started to create a new upper class called “national capitalists”, to position the groups loyal to the prime minister, to nationalise the education system and to fill it with national authors, to reduce the number of graduates at universities and colleges, to establish some “own” national universities, and to create an illiberal society based on work (for a more detailed analysis see: Bajomi-Lázár 2013; Sipos 2014; Csillag and Szelényi 2015; Ágh 2016; Enyedi 2016; Kornai 2016). As mentioned earlier, the main feature of the latter is the anti-poor policy based on public work which does not lead back to the world of work, and which excludes people with low salaries from family benefits in most cases, and, at the same time, encourages well-to-do families to have more children (Szeredi 2013). The low flat income tax also only favours people with high income, while the highest VAT in Europe mainly afflicts the poorest groups.

An important feature of the new order is the freedom fight against the EU and global capital, the populist scapegoating attitude, keeping the society constantly ready by rumours, anti-migration and anti-refugee rhetoric (Krekó and Mayer 2015). Fidesz has curtailed the authority of the constitutional court, made the legal system operated by checks and balances meaningless, transformed the election system and shapes legislation according to the momentary interests of Fidesz, and the parliament’s role is practically confined to voting the ideas of the government. Orbán only tolerates leaders loyal to him in the cultural, academic, and political spheres as well.

The Fidesz-led right-wing government initiated a number of high profile conflicts with NGOs with international backgrounds, especially targeting those receiving and redistributing the Norwegian Grants and those being supported by Hungarian-American businessman, philanthropist George Soros.

70 For example: diminishing Hungary’s role in World War II., freedom fight against the EU, strong anti-migration campaign, discrimination against multinational corporations, nationalizations in the financial sector, the public utility sector and the private pension system, public work for the unemployed, eastern opening and stronger ties with illiberal and authoritarian regimes first of all with Russia, eliminating the separation of church and state, while upholding segregation in the education system (for a more detailed analysis see: Political Capital 2015)

Methodology and the Operationalization of aggregated variables for employed sampling

This paper presents the most important results of the SOCRIS survey in Hungary which was conducted between July and September in 2017. The survey was based on a representative sampling of employed people. The database was weighted with the help of the European Labour Force Survey 2016 data, so, our data are representative of gender, age categories, level of education, and degree of urbanization among employed people between 18 and 65 years.

The SOCRIS questionnaire – as a quantitative tool of the follow-up research of the SIREN project – was based more or less on the structure of the SIREN questionnaire. It began with a socio-demographic block (using variables like gender, age, settlement type, education), followed by a labour market block (using variables like employment and occupational position, sector, or work-contract). The next block measured the perceptions of socio-economic changes by using variables like perceptions of changes in the amount of work, work autonomy, or job security. Then, we measured socio-psychological drivers like subjective wellbeing, social attachment and collective relative deprivation. This was followed by an attitudinal block measuring social dominance orientation (SDO), ethnocentrism, xenophobia, authoritarianism, and political powerlessness. Then, we asked respondents about their political orientations and voting behaviours. Finally, we measured the subjective incomes of the respondents.

In this paper, all analyses were based on simple, multiple and step by step multiple linear regression models. Moreover, we built a path model for analysing latent processes on routes from perceptions of socio-economic changes to far right party affinity.

In the followings we present the most important variables – besides socio-demographic (like gender, age, education) and labour market ones, (occupational position, work-system), types of work contracts (open ended, fixed term) or sector (public, private).

Socio-economic changes (SEC index) – the role of job insecurity, changes in the amount of work and in autonomy, subjective wellbeing

Previous research in Europe suggests that job insecurity has an impact on distrust in institutions. Job insecurity was associated with feelings of dissatisfaction, social deprivation, economic strain and fear of losing one's current social position, which in turn translated into intolerant attitudes, such as distrustful attitudes towards migrants, which have been found to impact extreme-right wing voting intentions and behaviours (Baughn and Yaprak 1996; De Weerd et al. 2007; De Witte and Meulemann 2007).

The next important variable here is autonomy. Melvin Kohn showed that less autonomy pushes values and perceptions of workers into an exclusive direction (Kohn, M. L., & Schooler, C. 1982). Subsequent research has shown that job autonomy even has an immediate effect on the economic attitudes of workers (De Weerd & De Witte, 2001).

Next we considered the amount of work people had to do, and more precisely if there have been changes in this. The assumption was that a strong increase in workload, not accompanied by any kind of compensation (e.g. increase in income or autonomy) could instigate feelings of deprivation and cause frustration (De Weerd & De Witte, 2001).

Income deprivation, which was found to affect distrust towards immigrants, i.e., perceived ethnic threat in various European countries (Billiet et al. 2014), was measured by creating a subjective wellbeing variable (measured as principal component by combining changes in the financial situation of the family, optimism concerning the financial possibilities of the family in the near future, and subjective income; total variance explained: 61%).

Appreciation/collective relative deprivation

(principal component, total variance explained: 55%)

Some people find it hard to face the challenges generated by the accelerating world, multiculturalism, and rapid social changes. Feelings of competition, for example with minorities, might therefore be expected to be stronger if one thinks his or her job is threatened, or has suffered income or status loss. Deprivation of the attainment of norms, which is considered important to assess personal success (getting ahead or further in life), could then lead to frustration. Deprived persons are in this sense more likely to hold unfavourable attitudes towards out-groups. The demand for the exclusivist politics of national closing in can be seen as an 'identity stabilising tool' to counterbalance such insecurity and losing the ground, promising the national in-group security, well-deserved, calculable economic position and order in society (Kriesi et al. 1998, Vester 2001: 299).

Collective relative deprivation was operationalized as follows:

- q19_1 - the appreciation that people like me get is not proportionate to the appreciation we deserve
- q19_2 - people like me get rewarded for their effort
- q19_3 - people like me have the power needed to defend our interests

Social attachment

(workplace integration; principal component, total variance explained: 60%):

The literature on right-wing populism and extremism often addresses more general and more long term socio-economic change such as "individualisation" in which traditional societal institutions – such as the occupational group –, lose their former security and protective function. This may lead to social isolation, insecurity of action and to feelings of powerlessness that can be targeted by right-wing extremist ideology (Heitmeyer 1992). The complexity and the contradictions of contemporary society may lead to problems of orientation. In such a situation, extreme-right ideological elements

such as nationalism may help individuals to create a subjective sense of consistency (Zoll 1984).

In investigating the presence of such a link, we speculated that this would be more likely to happen when people, in addition to experiencing changes at work, also experience a crisis in their identification with meaningful social categories at work were incorporated into the questionnaire, including both an identification with a limited and very concrete social category such as the work group, and an identification with wider and more abstract social categories such as the organisation, and an imaginary one like the nation.

Thus, social attachment (workplace integration) was operationalized as follows:

- q20_1 - I feel strong ties with my workgroup/colleagues
- q20_3 - I feel strong ties with my company/organization
- q20_5 - I feel strong ties with Hungary

Authoritarianism

(principal component, total variance explained: 60%)

Authoritarianism was first investigated as a possible explanation for the surprising overrepresentation of blue-collar workers in the NSDAP electorate but has come a long way since then. In the present research authoritarian personality is referred to as a combination of a need of submission and a need of domination. According to Ignazi (2000), the social groups going through a crisis of identity appreciate clear hierarchy, well-defined social borders, order, and a homogeneous society.

Basically, recent theory and measurement instruments hereby draw upon three dimensions (Altemeyer, 1988): conventionalism, authoritarian submission and authoritarian aggression. It is this approach we adopted from the theory of psychological interests in this research.

- q22_12 - obedience and respect for authority are the most important virtues children should learn
- q22_13 - most of our social problems would be solved if we could somehow get rid of immoral and anti-social people
- q22_14 - we need strong leaders who tell us what to do

Social dominance orientation

(SDO index)

The theory of social dominance orientation examines relationships between groups, distinguishing between the egalitarian and hierarchical concepts. The key element of the theory of SDO is the desire for domination over others based on a meritocratic approach. The attitude of ruling over others is closely related to nationalism, chauvinism and authoritarianism. Increasing competition on the labour market and individual responsibility, self-care, especially among the winners of the

changes, can lead to the idea 'the winner takes it all'. Accordingly, the unmerited, 'lazy stragglers' fall away from the market in fierce competition, and this creates the dominance of the hard working worthy people in the society.

We chose two important variables from the original operationalization of Sidanius and Pratto's (2001) work:

- q22_1 - some people are just inferior to others
- q22_2 - to get ahead in life, it is sometimes necessary to step on others

Political powerlessness

(principal component, total variance explained: 60%)

People affected negatively by the socio-economic changes may become dissatisfied and feel they have no influence on political processes. By protest voting we mean that voters disappointed by moderate parties vote for marginal and extreme parties displaced from the "traditional" political space. Of course, exclusive attention to protest voting as an explanation has proven to be problematic, because large parts of the electorate have shown affinity with the extreme right-wing ideology itself as well (see Falter and Klein 1994). This is of course one of the reasons this theoretical approach is just one among others that we chose to include in our theoretical set-up.

The operationalization of political powerlessness is as follows:

- q23_1 - it seems that whatever party people vote for, things go on pretty much the same
- q23_3 - people like me have no influence on what the government does
- q23_4 - the people we elect as members of parliament very quickly lose touch with their voters

Xenophobia

(index)

Prejudice against immigrants or "everyday racism" refers to negative attitudes towards foreigners because they are perceived as an economic or cultural threat (De Witte 1999). These negative attitudes play a crucial role in ethnic competition theory (Coenders 2001). This theory combines conflict theory (Campbell 1967) and social identification theory (Tajfel and Turner 1979). Conflict theory states that social groups have conflicting interests because relevant material goods (employment, housing, social security) are scarce. This scarcity promotes competition. As a consequence, autochthonous respondents lacking essential resources develop negative attitudes towards immigrants, which make them susceptible to the appeal of extreme right-wing parties.

From the original SIREN conceptualization we preserved two variables for measuring xenophobia:

- q22_9 - immigrants increase crime rates in Hungary
- q22_10 - immigrants contribute to the welfare of this country

Ethnocentrism

(index)

The overwhelming majority of the mentioned sociological and social psychological theories emphasize the importance of workplace experiences, uncertainty and deprivation, the disturbance of collective and individual identity, and the need to rebuild this through imaginary national integration and identification. Modernity, atomization and individualization lead to the protection of natural communities in today's Western societies. But the theory of *déclassement*, the losers of modernity theory, the theory of social disintegration or the theory of symbolic world all emphasize the threat of the erosion of social identity and, the demand of symbolic integration into a broader and secure community, as well, which demand can easily lead to ethnocentrism and nationalism (Flecker 2007).

From the original SIREN conceptualization we preserved two variables for measuring ethnocentrism/nationalism:

- q22_5 - the world would be a better place if people from other countries were more like the Hungarians
- q22_6 - people should support their country even if the country is wrong

Research findings

In this chapter we will show which socio-demographic variables correlate with the perception of socio-economic changes, drivers like deprivation and wellbeing and receptiveness attitudes, moreover, what sociological, socio-psychological phenomena and value profiles influence the satisfaction with the Orbán-government.

Concerning **perception of socio-economic changes** age and occupational position play a part, where older people, less educated and those with lower occupational positions have more negative views on the perceived socio-economic changes.

Perceptions of socio-economic changes appear to have the strongest relationship with **subjective wellbeing** where positive perceptions of changes go together with positive accounts of subjective wellbeing. Occupational position and education is also relevant here – people with higher occupational positions and educational levels report more positive subjective wellbeing. Age has a role to play as well: older people report worse levels of subjective wellbeing than younger people.

The most important bivariate relationships with feelings of **social attachment** are the variables of age and perceptions of socio-economic changes. In general, older people report higher levels of social identification than younger people. People who have more positive perceptions of socio-economic changes also report higher levels of social attachment. The same is true of subjective wellbeing. Educational level is also significant: people with higher educational levels appear to be

more attached. Workers of the public sector in general report higher levels of social attachment than workers of the private sector. Occupational position is significant too: the higher one's occupational position, the more attached s/he feels.

Among the background variables subjective wellbeing has the strongest relationship with **appreciation/deprivation**. Those who report higher levels of subjective wellbeing also report higher levels of appreciation (and so, lower collective relative deprivation). The case is similar to the perception of socio-economic changes: those who report positive socio-economic changes tend to report higher levels of appreciation. People with higher levels of education and higher occupational positions report higher levels of appreciation. Age is relevant as well: older people report lower levels of appreciation than younger respondents.

Turning to the receptiveness attitudes, people with higher educational levels are less inclined to hold the attitude of **social dominance orientation (SDO)**. Age is relevant too, where older people are less likely to hold SDO than younger people. Besides, contract-type seems to be important, where permanent workers are more declined to have SDO than fixed-term labourers. The perception of socio-economic changes is significant, where winners of changes are more prone to SDO than losers. Deprivation also plays an important role: the more feeling of deprivation the more affinity to SDO. Occupational position is relevant as well: the higher one's position on the occupational ladder the less inclined they hold SDO.

Educational level is negatively correlated to **authoritarianism**, more highly educated people hold less authoritarian views. The same applies to occupational position. Sector is also relevant here: people working in the private sector are less authoritarian than public sector employees. Curiously, social attachment is positively related to authoritarianism.

People with higher educational levels are less **xenophobic** than people with lower educational levels. The higher one's position on the occupational ladder, the less xenophobic they are. Sector is important too: people in the private sector are less xenophobic than those employed in the public sector.

Similarly to xenophobia, educational level and occupational position are strongly related to **ethnocentrism**. The higher one's occupational position or educational level, the least prone to ethnocentrism they are. Feelings of social attachment and appreciation, however, are positively related to ethnocentrism. People employed in the public sector are more ethnocentric than those working in the private sector. Finally, subjective wellbeing is positively related to ethnocentrism too: those who report better subjective wellbeing are more ethnocentric.

The most important relationship with **political powerlessness** comes from feelings of appreciation and subjective wellbeing. The more appreciated or more wellbeing one feels the less powerlessness they perceive. The higher one's occupational position and educational level, the least they experience

political powerlessness. Contract is relevant too: people employed with open ended contracts feel less politically powerless here. Social attachment is inversely related to political powerlessness: the more attached, the less politically powerless they feel.

Analysing the **satisfaction with the Orbán-government** as affinity to the new populist far right in governing position we find the following results. Employees of the public sector, those with higher occupational positions and more integrated jobholders are more satisfied with the government. What is more, higher subjective status (subjective winner positions, wellbeing, feelings of appreciation) is strongly connected to the satisfaction. Nevertheless, strong political trust and all of the right wing extremist attitudes (SDO, ethnocentrism, xenophobia and authoritarianism) correlate the satisfaction with the Orbán-government, positively. Practically, all these factors imply the radicalization of subjective winners of the changes.

Step by step analyses

In this subchapter we analyse the effects of the most important influencing factors towards satisfaction with the Orbán-government. It means that we build different, ever expanding models, where the included independent variables hold each other's effects to the given dependent variable under control. The first model includes socio-demographic variables, the second one variables relating labour market positions, the third one the perceptions of socio-economic changes as well, the fourth one is complemented with socio-psychological drivers and the subjective wellbeing, and finally, the fifth one with receptiveness attitudes.

Table 1: Stepwise overall regression on satisfaction with the Orbán-government in Hungary

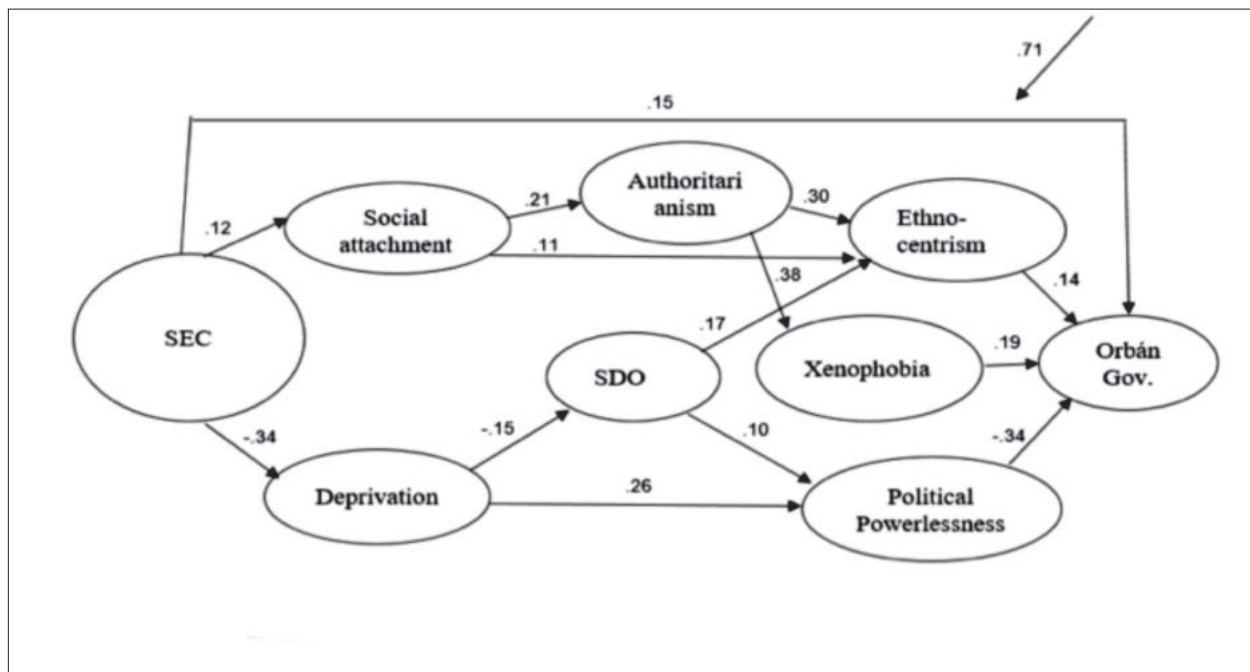
| Orbán-government satisfaction | Model 1 | Model 2 | Model 3 | Model 4 | Model 5 |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Gender (Male, Female) | NS | NS | NS | NS | NS |
| Age | NS | NS | NS | NS | NS |
| Education | NS | NS | NS | NS | NS |
| Sector (Private/Public) | | 0,16** | 0,15** | 0,13** | NS |
| Contract* (Permanent/Fixed term) | | NS | NS | NS | NS |
| Work system* (Part-time/Full time) | | NS | NS | NS | NS |
| Occupational position | | NS | NS | NS | NS |
| SEC Index | | | NS | NS | NS |
| Subjective wellbeing | | | | 0,2*** | 0,15** |
| Social attachment | | | | 0,14** | NS |
| Appreciation | | | | 0,15** | NS |
| Authoritarianism | | | | | 0,13* |
| Political powerlessness | | | | | -0,34*** |
| Xenophobia | | | | | 0,22*** |
| Ethnocentrism | | | | | NS |
| SDO | | | | | NS |
| Adjusted R2 | NS | 0,02 | 0,03 | 0,12 | 0,34 |

Socio-demographic variables do not influence the satisfaction with the Orbán-government, practically sympathizers can be found in all strata of the Hungarian society. Higher occupational positions and workers of the public sector appear in some models, but fall out in the last one. Seemingly, more positive socio-psychological drivers like appreciation, social attachment and feelings of wellbeing influence affinity to the government, in the last model, however, only the effect of the subjective wellbeing remains. Besides wellbeing, strong political trust, xenophobia and authoritarianism are the most important factors that explain satisfaction with the Orbán-government.

Path-model

A path model is a linear regression chain, where the correlation between two variables is broken up to different routes. Based on the idea and methodology used in the international SIREN project (2003), we have worked out a path model for satisfaction with the Orbán-government. We built this path model, since we wanted to investigate the latent effects of socio-economic changes across socio-psychological drivers and receptiveness attitudes to satisfaction with the Orbán-government.

Figure 2: Satisfaction with the Orbán-government in 2017



As we can see, ethnocentrism and xenophobia besides strong political trust are the most important factors, which explain the satisfaction with the Orbán-government in 2017 in Hungary, directly. But the most interesting phenomenon here is that there are no loser routes leading to the satisfaction with the government. What's more, not only social attachment and authoritarianism play an important driver-role here, but also appreciation (lack of deprivation) via SDO lead to ethnocentrism and through this attitude, to satisfaction with the government. Interestingly, there is a direct winner route observed from SEC (perceptions of socio-economic changes) to satisfaction with the Orbán-government as well which indicates that it is enough to be a subjective winner of the changes to support a far right populist government without any ideological munition.

Summary and conclusions

The second wave of the financial crisis of 2012 had a significant effect on xenophobia as we know from the results of ESS data from 2012 and 2014 (own calculation). This growing tendency was seriously strengthened due to the exclusivist political reactions of the right wing parties to the so called refugee crisis of 2015, which caused a moral panic in the society and benefited first of all Fidesz, as we saw from the comparison of the 2014 and 2016 ESS data (own calculation). However, labour market variables have not shown any correlation with growing xenophobia between 2014 and 2016 in Hungary (own calculation).

Nevertheless, analysing SOCRIS data we found that belonging to disadvantaged social groups can clearly be a seed-bad of receptiveness attitudes. Employees with lower social status (lower education and occupational position) are more inclined to show more SDO, authoritarianism, xenophobia, ethnocentrism or political powerlessness, while lower subjective status (deprivation and less subjective wellbeing) correlates “only” with political powerlessness in Hungary. Employees having fixed term contracts are more social dominance oriented and feel politically powerless. According to the literature, this is a normal pathological reaction of the loser of the changes (Mudde 2010). Deprived persons working among precarious conditions or living among disadvantageous circumstances can feel discriminated and be easily disappointed with the ruling regime and lose trust in the mainstream political forces. Ethnocentrism plays a status-compensative role as imaginary integration into the nation, whose “natural” superiority as “community of the majority” is unquestionable (Anderson 2006). SDO appears as a moral superiority feeling along a double demarcation logic against the unmerited corrupt elite “up there” on the one hand and, against the “lazy scroungers” downwards on the other hand. Authoritarianism is a tool to punish people violating conventions, and restoring order by creating dominance of the “merited” in the society, while xenophobia is partly a consequence of the fear of insecurity, (ethnic) competition for jobs and for social benefits (Lipset 1966) and it partly embodies the general out-group rejection resulting from the above mentioned receptiveness attitudes.

Younger employees and those with a higher status are clearly the subjective winners of changes. Only younger employees and those with a higher status (and subjective winners of changes) reported higher level of appreciation and wellbeing.

But also groups being in a more advantaged situation are threatened by radicalization in Hungary: younger employees, subjective winner groups, appreciated employees or those who reported more subjective wellbeing are more social dominance oriented and show a higher degree of ethnocentrism: positive subjective status can lead to a higher level of SDO and ethnocentrism by emphasizing meritocratic views and defending the status quo and the ethnic community: the ruling power and the integrity of the virtuous and superior national majority (Flecker 2007).

Besides, employees of the public sector are clearly radicalized in Hungary as well: they seem to be more 'integrated' on the labour market, but also are more ethnocentric and authoritarian and xenophobic than employees of the private sector. The question is whether this radicalization process could be explained by a kind of feudal constraints enforced by the government and fear of job loss, high level of conformism (self-surrender or loyalty without criticism), justification of the new order or even the classic authoritarian subjection in the public sector? We still don't know it surely; this is a question of further research.

As we know, right wing radicalization in the sense of supporting far right parties is rather a complicated phenomenon in Hungary, since Fidesz and the Orbán-government partly occupied the far right position in the political field. Orbán has supporters rather from the xenophobic high-subjective-status-holder block having strong trust in him and his charisma. But, socio-demographic variables do not influence the affinity to the Orbán-government: far right sympathizers can be found practically in all strata of the Hungarian society. Nevertheless, based on our step by step models, perceptions of changes do not seem to influence these affinities, directly.

Therefore, by using path models for analysing latent effects of perceptions of SEC it is to be stated that Fidesz addressed first of all the subjective winners of his regime successfully: there are exclusively winner routes that lead to the satisfaction with the Orbán-government among employees. In this model subjective (probably felt as merited) winner positions combined with strong workplace integration and with an authoritarian organization of work and authoritarian demand keeping up winner workplace positions are to be explored as socio-psychological drivers that lead to overheated ethnocentrism/nationalism and out-group rejection (xenophobia), which meet the most important populist buzzwords of the Orbán-government on the one hand. On the other hand, the appreciation in the workplace via the meritocratic and superior character of SDO gives the feeling to the subjective winners of the regime that Hungary is one of the best countries of the world that should be defended at any costs (ethno-nationalism). Besides, appreciation via superiority feeling as support of the just hierarchy leads to the unquestionable trust in the Orbánian world as well. What's more, there is a direct winner route leading from perceptions of socio-economic changes to satisfaction with the Orbán-government without any right-wing ideological influence, which clearly shows that a winner perception is well enough to support a far right political force in a governing position.

This shows fatal divisions of employee groups in Hungary: there can be observed a radicalized subjective winner group supporting the governing coalition and a disappointed and (partly) radicalized group supporting the opposition, first of all Jobbik (Tóth-Grajczjár 2015). The picture is even clearer if we take into consideration that the far right (Fidesz and Jobbik together) includes more than two thirds of the active voters in Hungary. Practically, the extreme right political ideology is common ground also in the world of work today in Hungary

All in all, there is a wide permeation of right-wing radicalism among different social strata in Hungary received enough far right attitudinal and ideological scapegoating munition from Fidesz (and Jobbik) to create a radicalized majority against the left-liberal political forces. Nevertheless, the majority of subjective winners are clearly convinced that the recovery from the crises is only due to the Orbánian governance.

Bibliography

- „A Nemzeti Együttműködés Programja.” (2010): Available at: <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>, accessed on 02.02.2017.
- Anderson, B. (2006): *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso books.
- Ágh, Attila (2016): The Decline of Democracy in East-Central Europe: Hungary as the worst-case scenario. In: *Problems of Post-Communism* 63 (5-6), p. 277-287.
- Altemeyer, B. (1988): *Enemies of freedom: Understanding Right-wing authoritarianism*, San Francisco: Jossey-Bass
- Bajomi-Lázár, Péter (2013): The Party Colonisation of the media the Case of Hungary. In: *East European Politics & Societies* 27 (1), p. 69-89.
- Baughn, Christopher – Yaprak, Attila (1996): Economic nationalism: conceptual and empirical development. In: *Political Psychology* 17 (4), p. 759-778.
- Billiet, Jaak – Meuleman, Bart – De Witte, Hans (2014): The relationship between ethnic threat and economic insecurity in times of economic crisis: Analysis of European Social Survey data. In: *Migration Studies* 2 (2), p. 135-161.
- Blaskó, Zsuzsa – Fazekas, Károly (Eds.) (2016): *Hungarian Labour Market Review*. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies. Budapest: Hungarian Academy of Sciences
- Butterwegge, Cristoph (1996): *Rechtsextremismus, Rassismus und Gewalt, Erklärungsmodelle in der Diskussion*. Darmstadt: Primus-Verl.
- Campbell, Donald T. (1967): Stereotypes and perception of group differences. In: *American Psychologist* 22 (10), p. 817-829.
- Coenders, M. (2001): *Nationalistic attitudes and Ethnic Exclusionism in a comparative perspective*, Nijmegen

- Cseres-Gergely, Zsombor – Molnár, György (2014): Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. In: Tamás Kolosi – István György Tóth (Eds.): Társadalmi riport 2014. Budapest, TARKI, p. 204-225.
- Csillag, Tamás – Szelényi, Iván (2015): Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neoconservative Ideology of Managed, Illiberal, Democratic Capitalism in Post-Communist Europe. In: *Intersections: East European Journal of Society and Politics*, 1 (1), 18-48.
- De Weerdt, Yves – Catellani, Patrizia – De Witte, Hans – Milesi, Patrizia (2007): Perceived Socio-Economic Change and Right-Wing Extremism: Results of the Siren-Survey among European Workers. In: Jorg Flecker (Eds.): *Changing Working Life and the Appeal of the Extreme Right*. Aldershot: Ashgate, p. 63-83.
- De Weerdt, Yves – De Witte, Hans (2001): Belgian national report. Manuscript.
- De Witte, H. (1999): Job insecurity and psychological well-being: Review of the literature and exploration of some unresolved issues; in: *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8, p. 155-177.
- De Witte, Hans – Meuleman, Bart (2007): Job Insecurity and Voting for an Extreme Right-Wing Party. In: Geert Loosveldt, Mark Swyngedouw and Bart Cambré (Eds.): *Measuring Meaningful Data in Social Research*. Leuven/Voorburg: Acco, p. 93-111.
- Enyedi, Zsolt (2016): Paternalist populism and illiberal elitism in Central Europe. *Journal of Political Ideologies* 21 (1), p. 9-25.
- Eppich, Győző – Köllő, János (2014): Foglalkoztatás a válság előtt, közben és után. In: Tamás Kolosi – István György Tóth (Eds.): Társadalmi Riport 2014. Budapest, TARKI, p. 157-179.
- Eurostat (2016): Real GDP Growth 2005-2015, Available at: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Real_GDP_growth,_2005%E2%80%932015_\(%C2%B9\)_\(%25_change_compared_with_the_previous_year;%25_per_annum\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Real_GDP_growth,_2005%E2%80%932015_(%C2%B9)_(%25_change_compared_with_the_previous_year;%25_per_annum)_YB16.png), accessed 23.12.2016.
- Falter, Jürgen W. – Klein, Markus (1994): *Wer wählt rechts?* München: Verlag C.H.Beck
- Felméry, Zoltán (2015): Az államháztartási kiadások GDP-n belüli arányát leíró mutatószám kritikai elemzése, in: *Nemzet és Biztonság* 2015 (4), p. 134-140.
- Filippov, Gábor (2011): A név kötelez, in: *Politikatudományi Szemle* 20 (3), p. 133-153.
- Flecker, Jörg (2007): *Changing Working Life and the Appeal of the Extreme Right: A Variety of Approaches*. Routledge: New York
- Gábos, András – Tátrai, Annamária – B. Kis, Anna – Szivós, Péter (2016): Anyagi depriváció Magyarországon, 2009-2015, in: Tamás Kolosi – István György Tóth (Eds.): Társadalmi Riport 2016, Budapest, TARKI, p. 130-150.
- Gentile, Roberto (1995): *Il potere senza volto* (The power without face). Milano: Franco Angeli
- Heitmeyer, W. (2012): *Deutsche Zustände. Folge 10*, Frankfurt/Main: Suhrkamp

- Holzer, Willibald I. (1993): Rechtsextremismus – Konturen, Definitionsmerkmale und Erklärungsansätze; in: Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes (ed.): Handbuch des österreichischen Rechtsextremismus, DÖW, Wien, p. 35
- Ignazi, Piero (2000): *The extreme Right in Europe*. Bologna: Il Mulino
- Koopmans, Ruud – Kriesi, Hanspeter (1997): Citoyenneté, identité nationale et mobilisation de l'extrême droite. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse. In: Pierre Birnbaum (Ed.): *Sociologie des nationalismes*. Paris: PUF, p. 295–324.
- Kornai, János (2016): Még egyszer a „rendszerparadigmáról“: Tisztázás és kiegészítések a poszt-socialista régió tapasztalatainak fényében [About the system paradigm once again: clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region], in: *Közgazdasági Szemle* 63 (10), p. 1074–1119.
- Krekó, Péter – Mayer, Gregor (2015): Transforming Hungary–together? an analysis of the Fidesz–Jobbik relationship. In: Michael Minkenberg (Ed.): *Transforming the transformation? The East European Radical Right in the Political Process*. Abingdon: Routledge, p. 183–205.
- Kriesi, Hanspeter – Linder, Wolf – Klöti, Ulrich (1998): *Schweizer Wahlen 1995*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt
- Lakhatási támogatások, Infojegyzet [Housing Subsidies, Infonote] 2016/34, 2016. június 8. http://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_34_lakhatasi_tamogatasok.pdf/dd941c05-3ee5-4fe7-93bd-3f07de619922
- Leidl-Krapfenbauer, Ilse (2016): Licht und Schatten: Der Arbeitsmarkt im Jahr 2015. Blog Arbeit und Wirtschaft. Abgerufen unter: <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/ein-rueckblick-der-arbeitsmarkt-im-jahr-2015/> (13.02.2017);
- Lipset, Seymour M. (1966): *Political Man*. London: Mercury Books
- Markó, Anna (2012): *Személyi jövedelemadóztatás Magyarországon az egykulcsos személyi jövedelemadó vizsgálatának tükrében*, Budapest, Nyugat-Magyarországi Egyetem Közgazdaságtudományi Kar
- Medgyesi, Márton (2016): A háztartások megtakarításai és eladósodottsága Magyarországon, 2008–2015, in: Tamás Kolosi – István György Tóth (Eds.): *Társadalmi Riport 2016*, Budapest, TARKI, p. 173–192.
- Minkenberg, Michael (2013): The European Radical Right and Xenophobia in West and East: Trends, Patterns and Challenges. In: Ralf Melzer and Sebastian Serafin (Eds.): *Right-Wing Extremism in Europe. Country Analyses, Counter-Strategies and Labor-Market Oriented Exit Strategies*. Berlin: Freidrich-Ebert-Stiftung, p. 9–34.
- Mudde, Cas (1995): Right-wing extremism analyzed. In: *European Journal of Political Research* 27 (2), S. 203–224.
- Mudde, Cas (2000): *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press

- Mudde, Cas (2004): The Populist Zeitgeist. In: *Government and Opposition* 39 (4), p. 542-563.
- Mudde, Cas (2010): The populist radical right: A pathological normalcy. In: *West European Politics* 33 (6), p. 1167-1186.
- Mudde, Cas (2016): Europe's Populist Surge: A Long Time in the Making. In: *Foreign Affairs* 22 (6), p. 25-30.
- Sidanius, J., & Pratto, F. (2001): *Social dominance: An intergroup theory of social hierarchy and oppression*. Cambridge University Press
- Simonovits, Bori – Szivós, Péter (2016): A háztartások fogyasztásának alakulása a válság idején és ma, in: Tamás Kolosi – István György Tóth (Eds.): *Társadalmi Riport 2015*, Budapest, TARKI, p. 193-216.
- Sipos, Balázs (2014): *Transformational Challenges, Media Policies And Media Systems In Hungary*. In: Tereza Pavlíčková, and Irena Reifová (Eds.): *Media, Power and Empowerment: Central and Eastern European Communication and Media Conference CEECOM Prague 2012*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, p. 8-14.
- Szeredi, Péter (Ed.) (2013): *Forradalom volt? Tanulmánykötet a második Orbán-kormány harmadik évéről*, Budapest, József Attila Alapítvány
- Szivós, Péter – Tóth, István György (Eds.) (2008): *Köz, teher, elosztás, TÁRKI Monitor Jelentések 2008*, Budapest, TÁRKI
- Szivós, Péter (2012): A magyar szociálpolitika szerepe az egyenlőtlenségek alakításában: az elmúlt évtizedek trendjei, in: Tamás Kolosi – István György Tóth (Eds.): *Társadalmi Riport 2012*, Budapest, TARKI, p. 134-156.
- Szűts, Zoltán – Yoo, Jinil (2015): Sharing Economy: a civilek lehetőségei a közösségi gazdaságban, in: *Civil szemle* 12 (2), p. 75-94.
- Tajfel and Turner (1979): *An integrative theory of intergroup conflict*, W.G. Austin & S. Worchel (eds): *The social psychology of intergroup relations*, Monterey, CA: Brooks/Cole
- Tóth, András – Grajczjár, István (2015): The Rise of the Radical Right in Hungary. In: Peter Krasztev and Jon Van Til (Eds.): *The Hungarian Patient: Social Opposition to an Illiberal Democracy*. Budapest: CEU Press, p. 133-164.
- Tóth, István György (2010): Jövedelemeloszlás a konszolidációs csomagok és a válságok közepette Magyarországon, in: Tamás Kolosi – István György Tóth (Eds.): *Társadalmi riport 2010*, Budapest, TARKI, p. 17-34.
- Townsend, Peter (1979): *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- Vester, Michael (2001): Wer sind heute die gefährlichen Klassen? Soziale Milieus und gesellschafts-politische Lager im Wandel. In: Dietmar Loch und Wilhelm Heitmeyer (Eds.): *Schattenseiten der Globalisierung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, p. 298-345.
- Zoll, Rainer (ed.) (1984): *“Hauptsache, ich habe meine Arbeit”*, edition suhrkamp, Frankfurt/Main

JOG, POLITIKA ÉS ÉRTÉK

Bán-Forgács Nóra

A TRANSZFORMATÍV ALKOTMÁNYOSSÁG DÉL-AMERIKAI MODELLJE⁷¹ – VENEZUELA –

DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-5>

Bevezető

Armin von Bogdandy jogtudós a „From: Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New *Ius Commune*” című könyvben hangsúlyozza: A jog társadalmi konstrukció. A jogalkotók, bíróságok és jogtudósok terminológiája nem független a jogtól, hanem része annak. A jogról alkotott koncepció tehát előfeltétele a jog alkotásának és alakításának. Ez igaz mind konkrét jogintézményekre, mint például a szólásszabadság vagy a tulajdonhoz való jog, mind pedig egész jogrendszerre, például a belső jogra vagy a nemzetközi jogra.⁷²

Ez a megállapítás egybeesik a tanulmány szemléletével, érvelésünkben minden alkotmányos gyakorlat mögött meghúzódik egy jogelméleti koncepció.⁷³ Amikor a jogról értekezünk, akkor ez feltételez egy jogfilozófiai elméletet a jog természetéről, a jog alapjairól, ezért az alkotmányos kérdések jogalapjait érinti.⁷⁴

Ezt az egységes szemléletet álláspontunk szerint tovább erősíti a közjogi kultúrában a demokrácia, az emberi jogok és a jogállam koncepciójának triumvirátusa,⁷⁵ amely – tesszük hozzá – tulajdonképpen nemcsak a tudományos diskurzust dominálja, hanem meghatározza a huszadik század jogfejlődésének karakterét. (Minden jogrendszer ehhez viszonyít: vagy tagadja a hármas egységet, vagy ezt kívánja elérni, illetve – ha a triumvirátus alatt működő demokrácia – akkor ezt a működést magyarázza.) Gárdos-Orosz Fruzsina rámutat: „Épp amennyire közmegegyezés látszik azonban abban, hogy

71 A tanulmány leíró részei egy készülő kötet Venezueláról szóló fejezetét képezik. Köszönet Halász Ivánnak, hogy felkérése nyomán alkalmat adott a kérdés újragondolására. Lásd: Bán-Forgács Nóra – Szentgáli Tóth Boldizsár: Venezuela alkotmányos rendszere, in: Halász-Szabó szerk.: *Alkotmány és Alkotmányozás Dél-Amerikában*, Ludovika, 2023 (tervezett).

72 Armin von Bogdandy – Eduardo Ferrer Mac-Gregor – Mariela Morales Antoniazzi – Flávia Piovesan – Ximena Soley ed. (2017): *Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New *Ius Commune** (Armin von Bogdandy et al.). Oxford, 3–5. o.

73 Lásd: Bán-Forgács Nóra: *A rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon, az adatvédelmi ombudsman alapjog-értelmezése*, L'Harmattan, 2022. 8. o.

74 Lásd: Ronald Dworkin: *Law's Empire*. Harvard University Press, 1986. 46. o. Idézi: Bán-Forgács Nóra: *A rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon, az adatvédelmi ombudsman alapjog-értelmezése*, L'Harmattan, 2022. 69. o.

75 Armin von Bogdandy – Eduardo Ferrer Mac-Gregor – Mariela Morales Antoniazzi – Flávia Piovesan – Ximena Soley ed. (2017): *Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New *Ius Commune** (Armin von Bogdandy et al.). Oxford, 3–5. o.

a jogállami értékek érvényesülése, illetve garantálása elengedhetetlen az állam működése során, annyira nincs közmegegyezés a jogállam(iság) pontos fogalmáról. A jogtudomány körében többféle definíció alakult ki, így különösen a klasszikus Albert V. Dicey,⁷⁶ a Lon Fuller⁷⁷ és a Joseph Raz⁷⁸ jogtudósok által kidolgozott meghatározások a legismertebbek. Ezek a meghatározások elsősorban a jogállamiság mint az állam joghoz kötöttsége és a polgári jogegyenlőség általános alapelveit foglalják össze. Bár a jogállam a jogtudomány hosszú ideje egyik kiemelt kutatási területe, az igazolásáról, tartalmáról és hatáiról napjainkban is folyamatosan intenzív tudományos diskurzus folyik.⁷⁹

Transzformatív alkotmányosság

Bogdandy hangsúlyozza, a transzformatív alkotmányosság, amint azt a dél-afrikai eset a legvilágosabban mutatja, globális jelenség. Ezért a latin-amerikai fejlődési pálya érdekes lehet a világ más részein is, különösen összehasonlító és többszintű dimenziói miatt. Külön fontosak azok a felismerések, amelyek az aktivista bíróságok társadalmi átalakulásokban betöltött szerepével foglalkoznak, a belső jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatával, valamint a civil társadalom és a nemzetközi transznacionális aktivizmus kapcsolatával. Latin-Amerika továbbá jelentős tapasztalatokkal rendelkezik a gyenge közintézmények jelenségével kapcsolatban, ami egyre nagyobb jelentőséggel bír a globális jelenségek vizsgálatában.⁸⁰

Fröhlich Johanna alkotmányjogász hangsúlyozza, hogy a latin-amerikai transzformatív alkotmányok gyenge normatív közegben születtek. Egyrészt tradicionálisan beszélhetünk az alkotmányok gyakori változtatásáról (lásd lent) és gyenge normativitásáról, másrészt beszélhetünk a gyenge normatív intézményi és jogszabályi környezetről (és jogi kultúráról).⁸¹ Fontos azonban hangsúlyozni, hogy Dél-Amerikában a „jog” nem gyenge. A jogintézményeknek, különösen a közjogi intézményeknek többszáz éves hagyományai vannak. Talán úgy fogalmazhatunk, hogy „egyenlőtlenül hatékony”⁸² jogintézmények működnek.

Venezuela példáját véve, az új alkotmány elfogadásával Hugo Chávez sajátos társadalmi rendszert alakított ki 1999-ben (lásd később).

Ezt azonban – mint Latin-Amerikában szinte mindig – gazdasági és társadalmi válság előzte meg. Venezuela romló gazdasága 1980–1997 között az export (elsősorban kőolaj) és import rossz arányszámait mutatta, a magas behozatal a feldolgozóipar GDP-jének további csökkenését okozta,

76 Dicey, Albert V. (1957): *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London, Macmillan & Co.

77 Fuller, Lon L. (1995): Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot, in: Takács Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*, Budapest, ELTE ÁJK

78 Raz, Joseph (1979): The Rule of Law and Its Virtue, in: Raz, Joseph: *The Authority of Law – Essays on Law and Morality*, Oxford, Clarendon Press

79 Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván szerk. (2019): *Bevezetés az Alkotmányjogba – Alapfogalmak*, Dialóg Campus Kiadó, 49. o.

80 Armin von Bogdandy – Eduardo Ferrer Mac-Gregor – Mariela Morales Antoniazzi – Flávia Piovesan – Ximena Soley ed. (2017): *Transformative Constitutionalism in Latin America – The Emergence of a New Ius Commune* (Armin von Bogdandy et al.), Oxford, 8. o.

81 Fröhlich Johanna (2021): *More flexibility in favor of constitutional stability? What breaking amendment rules in Ecuador can teach us*, ICON (2021), Vol. 19 No. 3. 980–983. o.

82 Armin von Bogdandy – Eduardo Ferrer Mac-Gregor – Mariela Morales Antoniazzi – Flávia Piovesan – Ximena Soley ed. (2017): *Transformative Constitutionalism in Latin America – The Emergence of a New Ius Commune* (Armin von Bogdandy, et al), Oxford, 9. o.

a mezőgazdaság alacsony termelékenysége tovább romlott, az élelmiszeripar különösen hanyatlott, főként Chavez hatalomátvételét megelőzően, 1992 és 1996 között.⁸³ Venezuelában Chavez előtt a külföldi befektetések aránya csökkent, amit nem tudott ellensúlyozni az olajkitermelés sem. Ehhez képest a kormányzat kiadásai változatlanul magasak voltak, ráadásul a fogyasztási termékeket (és a luxustermékeket is) állami támogatásban részesítették. A behozatal jelentős növekedése nyilvánvalóan jelentős károkat okozott a helyi kis- és középtermelésben és azon kívül is. Más gazdasági indoka nem volt ennek a gazdaságpolitikának, mint hogy segítette csökkenteni az inflációs arányokat. Mindezek következtében az ország külső adóssága 1990-ben elérte a GDP 75%-át. A tizenöt évig tartó recesszió, csökkenő gazdasági növekedés és a növekvő munkanélküliség súlyosbította a szociális körülményeket Venezuelában, ahol szegénység és a városokban az erőszak kezdett eluralkodni. Ez a forgatókönyv hozta létre a Chávez és politikai mozgalma által képviselt politikai változásokat.⁸⁴

Kalocsai Kinga szerint a bolívarizmus főbb elvei talán így foglalhatóak össze: Venezuela gazdasági és politikai szuverenitása elsősorban az USA-val szemben meghatározó (antiimperializmus); új részvételi demokráciára van szükség: a közügyekben demokratikus részvételre (a nép közvetlen politikai részvétele választásokon és népszavazásokon keresztül); gazdasági integritáshoz önálló gazdaságra van szükség, amely a belső termelőerőket kiaknázza; az ország fő nyersanyagforrásának kihasználása egyenlőségi elven kell történni.⁸⁵

Chávez a 2006-os választási győzelme után alakítja ki politikáját részletesen. Kalocsai hangsúlyozza, hogy eszerint Venezuela a XXI. század szocializmusáig öt alapvető szakaszon, egymásra épülő folyamatokon, „motorokon” keresztül jut el. Az első „motor” az elnöki hatalom megerősítése (a elnöki mandátumok száma korlátozásának megszüntetése); a második az alkotmányos reform (az állam szocialista átalakítása), a harmadik pedig a szocialista értékeken nyugvó erkölcs és kultúra elterjesztése. A negyedik „motor” a belső hatalmi viszonyok átalakítása a szocialista értékek alapján, a részvételi demokrácia érdekében; végül az ötödik, a végső cél: a demokratikus szocializmus, a népi hatalom kiteljesítése. E javaslatok a 2006-os népszavazáson elbuktak, de nagy részüket 2009-ben újabb népszavazáson megszavazták. „Chávez elnöksége kezdetétől a szegény rétegeket képviselte. Ennek érdekében missziókat, azaz különböző fejlesztési programokat kezdeményezett. E missziók segítségével számolta fel az analfabetizmust, s államosította a közszolgáltatásokat és a kőolajszektor is.”⁸⁶ A felsőfokú oktatási intézmények hallgatóinak létszáma több mint kétszeresére, az oktatásra fordított kiadások részaránya a GDP 1,8%-áról (1998) 4,5%-ára nőtt.⁸⁷ Az állami egészségügy fejlesztésére rendkívüli erőforrásokat vett Chavez igénybe, ami átmeneti sikerekkel járt.⁸⁸

83 Vitor Eduardo Schincariol (2020): Society and Economy in Venezuela – An Overview of the Bolivarian Period (1998–2018), Springer, 12–14. o.

84 Vitor Eduardo Schincariol (2020): Society and Economy in Venezuela – An Overview of the Bolivarian Period (1998–2018), Springer, 14–16. o.

85 Kalocsai Kinga: Venezuela: a bolívarizmustól a szocializmusig, *Eszmélet* 21. évf. 83. szám (2009. ősz) http://www.eszmelet.hu/kalocsai_kinga-venezuela-a-bolivarizmustol-a-szocializmusig/ (Letöltve: 2023. január 3)

86 Uo.

87 Uo.

88 Uo.

Kalocsai Kinga tanulmányában utal rá, hogy Chavez elnök kezdetben nem használta a „szocializmus” szót, hanem csupán antiimperializmust emlegetett. Később a „XXI. század szocializmusáról” beszél,⁸⁹ 2006-ban, az elnökválasztási kampányában pedig már következetesen „szocialista Venezueláról”; ekkor vált jelmondatává: „Szocializmus vagy halál!”⁹⁰

Közjogi előzmények

A Venezuelai Bolívari Köztársaság Dél-Amerika hetedik legnagyobb országa, 916,445 négyzetkilométer nagyságú,⁹¹ a kontinens egyik energiahordozókban és ásványkincsekben leggazdagabb országa.⁹² A latin-amerikai térség hatodik legnagyobb országa (Brazíliát, Argentínát, Perut, Kolumbiát és Bolíviát követően).⁹³ Mérsékelt és trópusi éghajlata miatt a mezőgazdasági adottságai is kedvezőek, területének 24,5%-a alkalmas agrártevékenységre. 2800 km hosszú partszakasza fontos kereskedelmi térséggé teszi.⁹⁴

Venezuela őslakosai karibi törzsek és elsősorban arawak indiánok voltak.⁹⁵ Lélekszámuk a spanyol hódításkor elérhette a háromszáz-négyszáz ezret. Kolumbusz Kristóf harmadik útja során fedezte fel Venezuelát, 1498-ban, amikor partra szállt a Karib-tengeri Trinidad szigetén.⁹⁶ Néhány nappal később Kolumbusz átszelte a Paria-öblöt⁹⁷ és Venezuelába érkezve a területet spanyol gyarmattá nyilvánította. Annak ellenére, hogy a spanyolok érkezésével az arawak törzseket kegyetlenül üldözték és megölték, a mai napig számos hagyományuk és befolyásuk bizonyítható az amerikai kontinens karibi térségében.⁹⁸

1717-ben a spanyol korona létrehozta az Új-granadai Alkiralyságot, amely a mai Venezuela, Kolumbia, Panama és Ecuador államokat foglalta magába.⁹⁹ Venezuela a 18. század végén nyert nagyobb jelentőséget a Spanyol Birodalomban, amikor a gazdaság a kakaóexportra alapozva fellendült.¹⁰⁰

89 2004-ben az ellenzék megpróbálta alkotmányosan visszahívni Chavez az elnöki hatalomból népszavazás útján. Ez sikertelen maradt, ezután kezdte Chavez programját szocialistának nevezni. Lásd: Kalocsai Kinga, Venezuela: a bolivarizmustól a szocializmusig, *Eszmélet* 21. évf. 83. szám (2009. ősz) http://www.eszmelet.hu/kalocsai_kinga-venezuela-a-bolivarizmustol-a-szocializmusig/ (Letöltve: 2023. január 3)

90 Chávez szándéka szerint elmélete nem hasonlítható sem a korábbi, sem a jelenleg fennálló szocialista rendszerekhez: a volt szovjet vagy kelet-európai rendszerekhez éppúgy nem, mint a kubai kísérlethez, vagy az ázsiai modellekhez. Célja a részvételen alapuló demokratikus szocializmus kiépítése. Lásd: Kalocsai Kinga, Venezuela: a bolivarizmustól a szocializmusig, *Eszmélet* 21. évf. 83. szám (2009. ősz) http://www.eszmelet.hu/kalocsai_kinga-venezuela-a-bolivarizmustol-a-szocializmusig/ (Letöltve: 2023. január 3)

91 The World Factbook 2017. Washington D. C., CIA

92 Ennek ellenére kifejezetten fejletlen iparral rendelkeznek, a negatív gazdasági hatások az ország demokratikus fejlődésének akadályozói maradtak.

93 Hegedűs Barbara (2019): Venezuela, in: Szente-Varga Mónika – Bács Zoltán György (szerk.): *Dél-Amerika a 21. században – társadalmi, gazdasági és politikai konfliktusok*, Dialóg Campus, 163–164. o.

94 Uo.

95 Azon belül többségében lokono indián törzsek. <https://www.britannica.com/topic/Arawak> (Letöltve 2022.11.12).

96 Guillermo Morona (1964): *A History of Venezuela*, George Allen & Unwin Ltd, 30. o.

97 7800 km² területű beltengeri Trinidad és Tobago szigetét választja el [Venezuela keleti](#) partjaitól.

98 Az őslakosok pusztulásához az Európából behurcolt betegségek is erősen hozzájárultak. Lásd: Teresa A. Meade (): *A History of modern Latin America: 1800 to Present*, 1991. 28. o. Wiley-Blackwell, 2010.

99 A dél-amerikai spanyol gyarmatbirodalom egyik, 1717 és 1819 között fennálló közigazgatási egysége, alkiralysága volt. Guillermo Morona: *A History of Venezuela*, George Allen & Unwin Ltd., 1964. 64. o.; H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick: *The History of Venezuela*, Greenwood Press Westport, Connecticut, London, 2005, 34–35. o.

100 Lásd: Bethell, L. (ed.): *The Cambridge History of Latin America* (The Cambridge History of Latin America), Cambridge University Press, Volume 4. 1986. 19. o.

1821-ben Venezuela a mai Kolumbiával, Panamával és Ecuadorral együtt, [Peru](#), [Brazília](#) és [Guyana](#) kisebb részeinek felölésével az 1830-ig fennálló Nagy-Kolumbiai Köztársaság részévé vált.¹⁰¹ Nagy-Kolumbia első elnöke a szabadságharcos Simon Bolívar lett,¹⁰² a köztársaság első alkotmányát a cucutai kongresszus fogadta el 1821-ben (Nagy-Kolumbia Alkotmánya). Az alkotmány tíz fejezetre és 91 cikkre oszlott; alapvetően egy unitárius centralizált államot hozott létre.

Venezuela 1830-ban önálló állam lett. Az ezt követő venezuelai időszakot súlyos kormányváltások, önkényuralom és anarchia jellemezte, egy sor katonai diktátor, úgynevezett caudillók irányították az országot, „megkülönböztethetetlen kis zsarnokok” időszaka volt ez.¹⁰³

Két nemzetközi közjogi esemény jellemzi a 19. század végét: Venezuela nem tudta rendezni Brit Guyanával (a mai Guyanával) közös keleti határának kérdését. „A venezuelai külpolitikát a tizenkilencedik század második felében Venezuela és Nagy-Britannia közötti határvita dominálta”.¹⁰⁴ Hosszas diplomáciai tárgyalások után végül 1899-ben egy választottbíróóság a kérdéses területet Nagy-Britanniának ítélte. Ennek ellenére Venezuela a mai napig fenntartja igényét a területekre, minden Venezuelában készült térképen szerepel guyanai terület mint Venezuela része („Zona en Reclamación”) felirattal.¹⁰⁵

Egy másik konfliktus, amely komoly nemzetközi feszültséghez vezetett, hogy Venezuela nem teljesítette a Nagy-Britanniának, Olaszországnak és Németországnak hitelek után fizetendő adósságrészleteket.¹⁰⁶ Válaszul a három európai ország 1902-ben haditengerészetét a térségbe küldte, a venezuelai tengeri kikötőket blokád alá vonták.¹⁰⁷

Az 1910-es években Venezuelában az olaj felfedezése segítette a nemzetgazdaság megerősítésében és így a központi hatalom fenntartásában.¹⁰⁸ Az első világháborút követően, az 1920-as évek végére Venezuela a világ legnagyobb olajexportőre lett, ami nemcsak a gazdasági fellendüléshez járult hozzá,¹⁰⁹ hanem lehetővé tette a kormány számára az ország teljes külföldi adósságának törlesztését is.¹¹⁰ Ennek ellenére, a lakosság széles rétege élt továbbra is szegénységben, elfogadható lakhatás, oktatás és egészségügy nélkül. Mint arra a bevezetőben utaltunk, az olajban gazdag, de gazdaságilag elhanyagolt országokra jellemző módon, Venezuela az alapvető termékek importjára támaszkodott, az ipari és a mezőgazdasági beruházások elmaradtak. Ahogy az olajon vásárolt termékek elfogy-

101 Nagy-Kolumbia a még függés alatt lévő területek felszabadításában segítette, Peru is így vált függetlenné 1824-ben.

102 Guillermo Morona (1964): *A History of Venezuela*, George Allen & Unwin Ltd., 131–145. o.

103 H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick (2005): *The History of Venezuela*, Greenwood Press Westport, Connecticut, London, 61–75. o.

104 H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick: i. m., 71. o.

105 Lásd: H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick: i. m., 71–72. o., továbbá: Bethell, L. (ed.): *The Cambridge History of Latin America* (The Cambridge History of Latin America), Cambridge University Press, Volume 4. 1986. 91–93. o.

106 A hitelek nagy részét Cipriano Castro tábornok (1899–1908) uralkodása idején vették fel.

107 Lásd: Bethell, L. (ed.): i. m. 98., 102. o.

108 Leslie Bethell (szerk.): *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Volume VIII. 1991., 727. o.

109 Lásd: Leslie Bethell (szerk.): *The Cambridge History of Latin America* (The Cambridge History of Latin America), Cambridge University Press, Volume IV. 1986., 69. o.

110 Leslie Bethell (szerk.): *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Volume VIII. 1991., 729. o. 1930-ra Gomez a teljes államadósságot visszafizette.

tak, úgy romlott a gazdaság önálló termelési képessége.¹¹¹ Mindez megágyazott a tekintélyelvű diktatúráknak. Ezek között kiemelkedő Juan Vicente Gómez uralma 1908 és 1935 között.¹¹²

Az 1935–1945 közötti időszakot mérsékelt liberalizáció jellemezte.¹¹³ A korszak legfontosabb alkotmányát 1936-ban fogadták el és 1945-ig volt érvényben. Az 1970-es évek végén a növekvő nemzetközi recesszió és az olajhiány kezdte alapjaiban megrendíteni Venezuela gazdaságát.¹¹⁴ Az olajbevételek csökkentek, ami fokozta a munkanélküliséget és az inflációt, s ismét külföldi adósságba kényszerítette az országot. Az 1988-as olajárak világszerte zuhanása felére csökkentette Venezuela bevételeit, és kétségessé tette képességét adósságának törlesztésére.¹¹⁵ Az 1989-ben Pérez Jiménezzel (akit másodszor választották meg) által bevezetett megszorító intézkedések tüntetéshullámot váltottak ki, amely több mint háromszáz halálos áldozatot követelt az „El Caracazo” néven ismert véres eseményekben.¹¹⁶ A további megszorító intézkedések gyakran zavargásokba torkolló tiltakozásokat váltottak ki. A sztrájkok és az utcai tüntetések továbbra is a mindennapi élet részét képezték Venezuelában.¹¹⁷

Korrupció és hitelválságok sújtották a kormányt az 1990-es évek közepén.¹¹⁸ A helyzetet súlyosbította, hogy az igazságszolgáltatás a korrumpált rendszer részévé vált.¹¹⁹ A jogokat gyakran megsértették, és az igazságszolgáltatási rendszer ennek a jogsérelemnek az eszköze volt. Korrupció, rendőri visszaélések és jogbizonytalanság gyakori panaszokká váltak.¹²⁰ Ez a helyzet a politikai pártok teljes lejáratásához és mély politikai válsághoz vezetett az 1990-es években.¹²¹

A helyzetet tovább rontotta, hogy 1992-ben két államcsínykísérlet is történt Venezuelában. Az első az év februárjában Hugo Chávez ejtőernyős ezredes vezette.¹²² Az egész Caracasban lezajlott lövöldözés több mint húsz halálos áldozatot követelt, de a kormány megtartotta az irányítást. Chávezet hosszú távú börtönbüntetésre ítélték. A második, novemberi kísérletet a légierő altisztjei vezették.¹²³ Börtönbüntetés alatt Chávez ikonikus politikussá vált, többen Venezuela megmentőjé

111 Leslie Bethell (szerk.): *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Volume VIII. 1991., 729–730. o.

112 Lásd: Leslie Bethell (szerk.): *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Volume 4. 1986., 5., 413., 501., 579. o. 1935-ban Venezuelában volt a legmagasabb Dél-Amerikán belül az egy főre jutó GDP. Ez kihatott a második világháborút követően a bevándorlásra. Olaszországból, Spanyolországból, Portugáliából és Latin-Amerika szegényebb országaiból.

113 Leslie Bethell (szerk.): *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Volume VIII. 1991., 732–742. o.

114 Leslie Bethell (szerk.): *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Volume VIII. 1991., 779–780. o.

115 Leslie Bethell (szerk.): *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Volume VIII. 1991., 786. o.

116 H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick (2005): *The History of Venezuela*, Greenwood Press Westport, Connecticut, London, 2005. 8. 142. o. Lásd még: Kalocsai Kinga: Venezuela: a bolivarizmustól a szocializmusig, *Eszmélet*, 2009. október 1. http://www.eszmelet.hu/kalocsai_kinga-venezuela-a-bolivarizmustol-a-szocializmusig/ (Letöltve: 2023. január 3.)

117 H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick: i. m. 141. o.

118 H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick: i. m. 133–135. o.

119 Ana Cristina Núñez M. – Rogelio Pérez-Perdomo: Constitutional Law in Venezuela, in (Conrado Hübner Mendes (ed): *The Oxford Handbook of Latin-America*, 2022. 285. o.

120 Uo.

121 1995-ben Venezuela arra kényszerült, hogy több mint 70%-kal leértékelje a valutáját. 1998 végére 23 millió lakosának kétharmada a szegénységi küszöb alatt élt. A kábítószer-kereskedelem és a bűnözés megnőtt.

122 H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick: i. m., 143–145. o.

123 A Caracas feletti légi csata, amelyben a felhőkarcolók között harci gépek repültek, filmszerű, ha nem is apokaliptikus dimenziót kölcsönzött a puccsnak. A Palacio de Miraflores-t, az elnöki palotát lebombázták és részben elpusztították. A hadsereget hívták az elnök védelmére.

látták benne.¹²⁴ Chavez a puccskísérlet után politikailag megerősödött, innen egyenes út vezetett az 1998-as nagy választási győzelemhez.¹²⁵ 1999-ben Chavez alkotmányozásba kezdett.¹²⁶

Út a jelenlegi alkotmányhoz

Venezuela első alkotmányát 1811-ben fogadták el, Nagy-Kolumbiáét 1830-ban. Ez után a következő alkotmányok voltak érvényben a mai bevezetése (1999) előtt: 1858, 1863, 1893, 1901, 1914, 1936,¹²⁷ 1946–47,¹²⁸ 1953¹²⁹ és 1961.¹³⁰

Az alkotmánymódosításokat Venezuelában általában a hatalom megdöntése előzte meg, azonban az 1999-es módosítást Hugo Chávez 1999. december 6-i választási győzelme.

Az 1999-es venezuelai alkotmány elfogadásának eljárása, alkotmánymódosítások

Venezuela legfőbb törvényhozó szerve az ország függetlenné válásától (1811) 1999 decemberéig a kétkamarás Köztársasági Kongresszus (Congreso de la República) volt.¹³¹

Győzelmét követően Hugo Chávez népszavazással alkotmányozó nemzetgyűlést hívott össze, amelynek tagjait általános, egyenlő, közvetlen és titkos szavazással választották meg. Az 1999 augusztusában megalakult Alkotmányozó Nemzetgyűlés (Asamblea Nacional Constituyente) a Köztársasági Kongresszus működését rendelettel felfüggesztette, és szeptemberben megkezdte az alkotmány kidolgozását.¹³² Különböző javaslattervezeteket nyújtottak be az alkotmányozó gyűléshez. Az elnök benyújtott egy dokumentumot, amit az Alkotmánytanács – Constitutional Council (a jogszabályok alkotmányosságát ellenőrző szerv a Legfelsőbb Bíróságon) – segítségével készítették el.¹³³

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés húsz albizottságot hozott létre, és meghatározta azokat a standard kérdéseket, amiket minden alkotmánynak tartalmaznia kell. Az Alkotmányozó Bizottság (Constitutional Committee) a különböző bizottságok tervezeteinek integrálását végezte. Mindössze

124 H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick: i. m., 146–149. o.

125 1998 végére Venezuela lakosságának kétharmada a szegénységi küszöb alatt élt. A kábítószer-kerkedelem és a bűnözés megnőtt, a közbiztonság tovább romlott, ez mind hozzájárult az 1998-as választási eredményekhez és Chavez győzelméhez. Richard Gott (2005): *Hugo Chavez and the Bolivarian Revolution*, Verso, London, 119–125. o.

126 H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick: i. m., 152–156. o.

127 *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Volume VIII. 1991. 733. o.

128 *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Volume VIII. 1991. 744. o.

129 *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Volume VIII. 1991. 753–754. o.

130 Ana Cristina Núñez M. – Rogelio Pérez-Perdomo (2022): Constitutional Law in Venezuela, in: Conrado Hübner Mendes (ed): *The Oxford Handbook of Latin-America*, 283–285. o.; Lásd még: Miriam Kornblith: The Politics of Constitution-Making: Constitutions and Democracy in Venezuela, *Journal of Latin American Studies*, Feb., 1991, Vol. 23, No. 1. 61–89. o.

131 Lugosi Győző: Politikai harcok és alkotmányos krízis Venezuelában, *Eszmélet* 123. szám (2019. ősz), 184. o.

132 Maria Pilar Garcia-Guadilla: *Paper for the Latin American Studies Association (LASA)*, Miami, FL, March 16–18, 2000. 17–19. o. https://www.researchgate.net/profile/Maria-Pilar-Garcia-Guadilla/publication/228687478_Participation_and_constitution_making_in_Colombia_and_Venezuela_enlarging_the_scope_of_democracy/links/55afdade08ae32092e06f858/Participation-and-constitution-making-in-Colombia-and-Venezuela-enlarging-the-scope-of-democracy.pdf (Letöltve: 2023. január 3.).

133 Emellett egy kisebb baloldali párt és egy kormányzati szervezet (*Primero Justicia*) is benyújtott javaslatokat. Lásd: Sujatha Fernandez: Rewriting the Constitution in Bolivia and Venezuela, *Economic and Political Weekly* May 26 – Jun. 1, 2007, Vol. 42, No. 21 (May 26 – Jun. 1, 2007), 1888–1889. o.

két hét állt rendelkezésre közel nyolcszáz cikkhez. Ez meglehetősen kevés lehetőséget adott a nyilvános vitára az alkotmány elfogadása előtt.

1999. december 15-én a választásra jogosultak 44,3%-a adta le voksát, és a szavazók magas százaléka hagyta jóvá az új alkotmányt, amely ezzel felváltotta az 1961-ig hatályos venezuelai alkotmányt.¹³⁴ Ez lett az ország 26. alkotmánya és az első olyan, amelyet népszavazással hagytak jóvá – 350 cikkével ez lett a világ leghosszabb alkotmánya.¹³⁵ Az új, „bolivári” alkotmány értelmében a törvényhozás legfőbb szerve az egykamarás Nemzetgyűlés (*Asamblea Nacional*) lett.¹³⁶

A magyarországi alkotmányozásról szóló 2022. évi vitára emlékeztető módon felmerült az az eljárásjogi szabálytalanság, hogy az 1999-es alkotmányt nem a megelőző 1961-es alkotmány szabályai szerint fogadták el, hanem annak megkerülésével, népszavazással.

Alkotmánymódosítás

Az Alkotmány IX. Címe tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek alapján az Alkotmányt módosítani lehet. Konkrétan három mechanizmusról rendelkezik: (i) módosítás (*enmienda*), amelynek célja az Alkotmány egy vagy több cikkének kiegészítése vagy módosítása anélkül, hogy az az Alkotmány alapvető szerkezetét megváltoztatná; ii) reform (*reforma*), amelynek célja az Alkotmány részleges felülvizsgálata és egy vagy több rendelkezésének felváltása anélkül, hogy az az Alkotmány szövegének alapvető elveit és szerkezetét megváltoztatná; és iii) Alkotmányozó Nemzetgyűlés (*Asamblea Nacional Constituyente*), amelynek célja az állam átalakítása, új jogrend létrehozása és új alkotmány megalkotása.¹³⁷

Az alkotmány 1999-es hatályba lépése óta két kísérlet történt annak reformjára.¹³⁸ Az első egy 2007-es javaslat volt, amely az alkotmány hatvankilenc cikkelyének reformjára irányult. A 2007-es népszavazáson a választópolgárok ezt elutasították.¹³⁹ A második egy 2009-es alkotmánymódosítási javaslat volt, amelyet (kis többséggel) elfogadtak. Ez lett a Bolíviai Köztársaság Alkotmányának első számú módosítása, Venezuela alkotmányának első módosítása (*Enmienda No. 1 de la Constitución de República Bolivariana de Venezuela*). Az alkotmány 160., 162., 174., 192. és 230. cikkét érintette a módosítás. A 2009. február 15-i népszavazás a leadott szavazatok 55%-ával elfogadta azt az alkotmánymódosítást, hogy a jövőben bárki korlátlan számú alkalommal jelöltheti magát államfőnek (valamint tartományi kormányzónak, polgármesternek és parlamenti képviselőnek). Ez a szabály biztosította Hugo Chávez korlátlan újraválasztásának a lehetőségét.

134 Lásd: Lugosi Győző, *Politikai harcok és alkotmányos krízis Venezuelában*, *Eszmélet* 31. évf. 123. sz. (2019. ősz), 184–186. o.

135 David Landau: *The Importance of Constitution-Making*, *89 Denv. U. L. Rev.* (2012). 629–633. o.

136 Lásd: Lugosi Győző, *Politikai harcok és alkotmányos krízis Venezuelában*, *Eszmélet* 31. évf. 123. sz. (2019. ősz), 184. o.

137 Ana Cristina Núñez M. – Rogelio Pérez-Perdomo: *Constitutional Law in Venezuela*, in: Conrado Hübner Mendes (ed.): *The Oxford handbook of constitutional law in Latin America*, Oxford University Press, 2022.

138 Mindkettő Hugo Chávez akkori elnök javaslatára.

139 A javaslatot Chávez elnök szocialista rendszer létrehozására és az ország feletti abszolút ellenőrzés megszerzésére irányuló kísérletének tekintették a választók. A javaslat az elnöki mandátum korlátozásának megszüntetését, a magántulajdonához való jog korlátozását, a szocialista államot, valamint a központi bank autonómiájának megszüntetését tartalmazta. Bár elutasították, a javaslatban foglalt változtatásokat fokozatosan végrehajtották a törvényhozás és a végrehajtó hatalom útján, a népszuverenitás megkerülésével. Allan R. Brewer-Carias: *The Collapse of the Rule of Law in Venezuela 1999–2019*, 52 *N.Y.U. J. INT'l L. & POL.* 741 (2020).

Alkotmányos válság

Hugo Chavez 2013. március 5-ei halálát követően a kiírt köztársasági elnöki választásokat utódja, Nicolas Maduro nyerte. 2015-ben, a venezuelai szocialista párt több sikeres választását követően – 1999 óta első ízben – a venezuelai ellenzék többséget szerzett a Nemzetgyűlésben. Az új összetételű parlament megalakulása előtt néhány héttel a Legfelső Bíróság (Tribunal Supremo de Justicia, TSJ) határozatot hozott, hogy a győztes pártszövetség három tagját csalással (szavazatvásárlással) választották meg, csakúgy, mint a kormánypárt egy tagját, ezért érvénytelenítette a szavazatokat. Az ellenzék „bírói puccsnak” nyilvánította a döntést, és „totális lázadásban” (rebelión total) tört ki. 2016. január 16-án az ellenzék a Legfelső Bíróság döntésével ellentétesen megalakította az új (ellenzéki) törvényhozást. A Bíróság válasza az volt, hogy a Nemzetgyűlés működése mindaddig törvénytelen, amíg az ellenzék nem érvényteleníti a három felfüggesztett képviselő mandátumát (amit azonban a parlamenti többség megtagadott). 2016 októberében a Nemzetgyűlés a három vitatott képviselő kétharmados szavazatával eljárást indított Maduro elnök leváltására. A döntést Maduro „parlamenti puccsnak” minősítette és megtagadta a megjelenést a Nemzetgyűlés előtt.

A Legfelső Bíróság a válság rendezését akként próbálta megoldani, hogy 2017. március 29-én magához vonta a törvényhozói hatalmat, de ezen döntését öt napon belül hatályon kívül helyezte. Majd május 1-jén Maduro elnök bejelentette, hogy élve alkotmányos jogával, alkotmányozó nemzetgyűlést hív össze, mintegy megismételve elődje, Hugo Chávez 1999-es eljárását. Az elnök lépése azonban nem felelt meg az 1999-es alkotmány rendelkezésének, amely előzetes népszavazást ír elő az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívásáról. A bejelentés országszerte tovább növelte a polgárháborús hangulatot. Chávez számos régi harcostársa és minisztere, valamint a 2007 óta funkcióban lévő legfőbb ügyész is nyilvánosan tiltakozott, mondván: a döntés „kísérlet Chávez elnök örökségének lerombolására”. Az ellenzék július közepén népszavazást írt ki, ahol a szavazók 80%-a elutasította az alkotmányozó nemzetgyűlés tervét. 2017. július 30-án Maduro általános választásokat tartott, és a képviselői helyek 100%-át a chavezista jelöltek szerezték meg az ellenzék bojkottja miatt. Az új Alkotmányozó Nemzetgyűlés magához vonta a Nemzetgyűlés törvényhozói hatalmát – amit az utóbbi érvénytelennek nyilvánított. Így állt elő az a – mindmáig fölold(hat)atlan – „közjogi patthelyzet”, hogy Venezuelának egyidejűleg két, egymás legitimitását kizáró nemzetgyűlése van; „mindkettő székhelye a Capitolio, a caracasi Szövetségi Törvényhozó Palota (Palacio Federal Legislativo).”

Az 1999-es alkotmány elvei, filozófiája

Az 1999-es alkotmány számos módosítást hozott. Hivatalosan megváltoztatta az ország nevét a Venezuelai Köztársaságról Venezuelai Bolívari Köztársaságra.¹⁴⁰ Az új alkotmány magában foglalta a népszuverenitás elvét (népszavazások), a társadalmi felelősségvállalást és az ellenállás jogát, továbbá „a köztársaság idegen uralomtól való örök függetlenségének” gondolatát.

A bolívari alkotmányok – Venezuela (1999), Bolívia (2008) és Ecuador (2009) – az újszerűség *hírében állnak*, részben azért, mert valamiféle forradalmi szellem árnyalja őket. A szűkszavú ’keretalkotmány’ formája most megtört. „A bolívari tervezők megháromszorozták országuk alaptörvényének a méretét.”¹⁴¹

A venezuelai alkotmány utal az alapító elődök hősiességére: „Simon Bolívar felszabadítónk történelmi példájára, valamint őslakos őseink, a szabad és szuverén nemzet előfutárainak és alapítóinak hősiességére és áldozatvállalására”. Bolívar – mint arra a közjogtörténeti részben utaltunk – a XIX. század kiemelkedő szabadságharcosa, az önálló Venezuela megalapítója (*El Libertador*).¹⁴²

A venezuelai alkotmány a bolívari alkotmányokra jellemző módon a társadalmi problémák megoldását progresszív jogalkotással kívánja előmozdítani, célja társadalmi változások katalizálása; „előremutató”, azt vállalja, „maga mögött hagyja a múltat”, hogy egy „szebb jövő felé haladjon”.¹⁴³ Boaventura Santos portugál szociológus terminológiájával élve „átalakító” alkotmány, mivel olyan zárt társadalmat vizionál, amely képes demokráciát és előnyöket biztosítani a latin-amerikai társadalmak hagyományosan kirekesztett rétegei számára azáltal, hogy bizonyos szintű jogokat és jólétet ígér mindenkinek.¹⁴⁴ Az alkotmány a demokrácia elmélyítésére, valamint a társadalmi, etnikai és nemi kirekesztés és egyenlőtlenség elleni küzdelemre irányul.

Igaznak tekintjük a jelen venezuelai esetre is Fröhlich Johannának Ecuador alkotmányára vonatkozó megállapítását, miszerint a jelenlegi alkotmány fő törekvése az volt, hogy közelítse az alkotmányos és a tényleges világ párhuzamos valóságát, és olyan alkotmányos rendszert fogadjon el, amely képes nagyobb egyenlőségre törekedni kikényszeríthető jogok és garanciák révén.¹⁴⁵

Az alkotmány filozófiájához tartozik a sokféleség elismerése, kiterjesztése, valamint az egyéni és kollektív jogok védelme. Ez a preambulumban megjelenik.¹⁴⁶ Eszerint a végső cél egy soknemzetiségű és multikulturájú társadalom.

140 Kalocsai Kinga: Venezuela: a bolívarizmustól a szocializmusig, *Eszmélet*, 2009. október 1. http://www.eszmelet.hu/kalocsai_kinga-venezuela-a-bolivarizmustol-a-szocializmusig/ (Letöltve: 2023. január 3)

141 Zachary Elkin (2017): Constitutional revolution in the Andes?, in: Rosalind Dixon – Tom Ginsburg ed.: *Comparative Constitutional Law in Latin America*, University of Chicago Law School and Research Associate, American Bar Foundation, US108–125. o.

142 Bolívar örökségéről bővebben: Richard Gott: *In the shadow of the liberator*, Verso, London, 2000, 97–108. o.

143 Ruti Teitel (1997): Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation, *The Yale Law Journal*, Vol. 106., 2009–2080. o.

144 Rodrigo Uprimny: The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges, (2011) 89 *Texas Law Review*, 1609. o.

145 Johanna Fröhlich: More flexibility in favor of constitutional stability? What breaking amendment rules in Ecuador can teach us, *ICON* (2021), Vol. 19 No. 3. 1102. o.

146 Rodrigo Uprimny: The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges, (2011) 89 *Texas Law Review*, 1587–1609. o. Uprimny hangsúlyozza, hogy korábbi latin-amerikai alkotmányozási projektek gyakran építettek a nemzet egységére, szemben a mostani alkotmányos változásokkal, ahol éppen a sokféleségen van a hangsúly.

Ahogy Rodrigo Uprimny kolumbiai jogtudós hangsúlyozza, az alkotmány megpróbálja kezelni a társadalom néhány alapvető problémáját, például a jogállamiság bizonytalanságát, a társadalmi és etnikai heterogenitást, az igazságszolgáltatás gyengeségét, a diszkrimináció és a társadalmi, etnikai, különbségek fennállását, a nemek közötti egyenlőtlenségeket és a lakosság alapvető jogainak tömeges megsértését – mindezt egy *globalizált, egyre nagyobb környezeti kihívásokkal küzdő világ összefüggésében*.¹⁴⁷

Részvételi demokrácia

Gárdos-Orosz Fruzsina jogtudós hangsúlyozza: egyes jogállamiság-elméletek nem a jogszabályokból, illetve a jogalkalmazásra vonatkozó követelményekből indulnak ki, hanem abból, hogy a jogállamiság lényege: legyen olyan fórumrendszer (azaz alkotmányos intézmények, részben állami szervek) és legyenek olyan eljárási szabályok, amelyek a viták elvszerű eldöntését lehetővé teszik. Ez azért fontos, hogy a döntések ne a személyes akarat véletlenszerű megnyilvánulásai legyenek. Úgy tűnik azonban, hogy a jogállam mai fogalma mindezek mellett vagy éppen ezen kritériumokon felül a formális mellett a tartalmi (materiális) jogállamiság fogalmához kötött,¹⁴⁸ és még azon is túlmutató politikai eszmény.¹⁴⁹

Kalocsai Kinga így fogalmaz: a chavezista rendszer „zavarba ejtő” vitalitásának „titka” (titokról persze valójában nincs szó) a comunas, az új típusú, chavezista községek és ezek dinamikus alakuló-változó alapegységei, a községi tanácsok (consejos comunales) hálózata. A községek a központi államhatalom erőszak-monopóliumát ellenőrző és kiegyensúlyozó, illetve ha szükséges – mint a most folyó háborúban –, az államot támogató-védelmező országos, önigazgatói, párhuzamos, illetve ellenhatalmi struktúrát alkotnak.¹⁵⁰

A venezuelai alkotmány (a bolivari alkotmányokhoz hasonlóan) a demokrácia újragondolására és újrafogalmazására irányuló erőfeszítés; anélkül, hogy „elutasítaná a képviseleti demokráciát”, megpróbált felülkerekedni rajta azáltal,¹⁵¹ hogy teret és új intézményeket biztosít a demokratikus részvételnek.¹⁵² Másrészt alkotmányos és igazságszolgáltatási mechanizmusokat tartalmaz, amelyek biztosítják, hogy az alkotmányban megfogalmazott jogok és jóléti ígéretek ne csak retorikai, hanem gyakorlati hatékonysággal bíró szabályozási mandátumok legyenek. (Legalábbis elméletben a neokonstitutionalizmus elvén álló szöveg, szemben a Latin-Amerikában szintén tradicionális

147 Rodrigo Uprimny: The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges, (2011) 89 *Texas Law Review*, 1606. o.

148 Györfi Tamás – Jakab András (2009): Jogállamiság, in: Jakab András szerk.: Az Alkotmány kommentárja. Budapest, Századvég. 156.

149 Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván (szerk.): Bevezetés az Alkotmányjogba – Alapfogalmak, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 50–51.o.

150 Kalocsai Kinga, Venezuela: a párhuzamok országa, *Eszmélet*, 2005. január 1. http://www.eszmelet.hu/america_vera-zavala-venezuela-a-parhuzamok-orszaga/ (Letöltve: 2023.január 1). A községekre épülő koncepciót Chávez Mészáros István munkásságát alapul véve dolgozta ki.

151 Rodrigo Uprimny, The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges. (2011) 89 *Texas Law Review*. 1601

152 A demokratikus részvételről lásd részletesen: A részvételi demokrácia Venezuelában, Romain Migus interjúja Blanca Eekhout-tal, a Venezuelai Bolívari Köztársaság Községek Minisztériumának miniszterével. *Eszmélet*, 2019. június 26. 171-183.o. https://epa.oszk.hu/01700/01739/00108/pdf/EPA01739_eszmelet_123_171-183.pdf. (Letöltve: 2023. január 3).

erős törvényhozói vagy éppen elnöki túlhatalommal.) Az alkotmány szakít a „liberális” demokrácia modelljével, amely az elmúlt kétszáz év nagy részében jellemezte a latin-amerikai államformákat, amennyiben erős hangsúlyt fektet a közvetlen demokrácia intézményeire.

A „részvétel” és a „részvételi demokrácia” fogalmát több mint negyvenszer említi a venezuelai alkotmány; a részvételi demokrácia szempontjából a legfontosabb két paragrafus a 166. és a 184. – ezek rendelkeznek egyrészt a *Helyi Lakossági Tervezési Tanácsok* létrehozásáról, másrészt a hatalom decentralizációjáról és a népre átruházásáról.¹⁵³

Emberi jogok az alkotmányban, igazságos állam

A venezuelai alkotmány az emberi jogok széles körét ismeri el. Az alkotmány 43–129. cikkei tételen tartalmazza az emberi jogok katalógusát, az élethez való joggal kezdődően egészen a gazdasági és szociális, valamint a harmadik generációs jogokig. Az alkotmány 23. cikke értelmében: „A Venezuela által végrehajtott és ratifikált, az emberi jogokra vonatkozó szerződések, paktumok és egyezmények alkotmányos ranggal bírnak, és elsőbbséget élveznek a belső jogszabályokkal szemben, amennyiben e jogok élvezetére és gyakorlására vonatkozóan kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaznak, mint a jelen Alkotmány és a köztársasági törvények, és azokat a bíróságok és a közhatalom más szervei azonnal és közvetlenül alkalmazzák.” Az 1999-es alkotmány széles körben rögzít szociális jogokat, például a felsőoktatási szintig tartó ingyenes oktatást, az ingyenes egészségügyi ellátást, valamint a (harmadik generációs) tiszta környezethez való hozzáférést. Az alkotmány deklarálja a kisebbségek (köztük az őslakosok) jogait saját kultúrájuk, vallásuk és nyelvük fenntartásához.¹⁵⁴ Mark Tushnet amerikai jogtudós rámutat: az új bolíviai alkotmányok közül az első, a venezuelai kevésbé szembetűnő eltérést mutat a már létező alkotmányoktól, mint az utódai. Mégis érdemes hangsúlyozni, hogy mindhárom alkotmány olyan módon fordít figyelmet a környezetre, ahogyan a régebbiek nem.¹⁵⁵ Az alkotmány 127–129. cikkei rendelkeznek a környezet védelméről részletesen. Eszerint a venezuelaiaknak joguk, hogy egyénileg és kollektíven biztonságos, egészséges életet élhessenek ökológiailag kiegyensúlyozott környezetben. Az állam védi a környezetet, a biológiai és genetikai sokféleséget, az élőlények genomja nem szabadalmaztatható, és a területet a bioetika elveire vonatkozó törvény szabályozza.¹⁵⁶ Minden olyan tevékenységet, amely kárt okozhat az ökoszisztémákban, környezeti és társadalmi-kulturális hatástanulmánynak kell megelőznie. Az állam megakadályozza a mérgező és veszélyes hulladékok bejutását az országba, valamint a nuk-

153 Kalocsai Kinga: Venezuela: a párhuzamok országa, *Eszmélet*, 2005. január 1., http://www.eszmelet.hu/america_vera-zavala-venezuela-a-parhuzamok-orszaga/ (Letöltve: 2023. január 1).

154 Az őslakosok saját nyelven fordulhatnak a venezuelai hivatalokhoz. Lásd: *Alkotmány I. cím 9. cikke*. Venezuela negyven különböző nyelvnek ad otthont, a hivatalos nyelv a spanyol, emellett huszonnyolc őshonos nyelvjárás van, de beszélnek katalánul, portugálul, korzikai nyelven, olaszul, angolul, lettül, arabul, és kínaiul. Lásd: *The History of Venezuela* (H. Micheal Tarver and Julia C. Frederick ed.).

155 Mark Tushnet: The new “Bolivarian” Constitutions: a textual analysis, in: [Rosalind Dixon](#) and [Tom Ginsburg](#): *Comparative Constitutional Law in Latin America*, 148. o.

156 Alkotmány 127. cikk

leáris, vegyi és biológiai fegyverek gyártását és alkalmazását¹⁵⁷ a fenntartható fejlődés előfeltételeivel összhangban.¹⁵⁸ Az 1999-es alkotmányban rögzítették, hogy minden állampolgár jogosult az ingyenes egészségügyi ellátásra és oktatásra, s emellett az alkotmány részletesen szabályozta az őslakos indiánok jogait is.

Az alkotmány retorikájában megjelenik a jogállam mellett az igazságos állam eszméje. Az alkotmány 2. cikke szerint Venezuela demokratikus és szociális jogállamnak, igazságos államnak tekinti magát, amely jogrendjében és cselekvésében az élet, a szabadság, az igazságosság, az egyenlőség, a szolidaritás, a demokrácia, a társadalmi felelősség és általában véve az emberi jogok, az etika s a politikai pluralizmus elsőbbségét tekinti legfőbb értékeknek.

Az alkotmány az igazságosság különböző elveit is rögzíteni látszik azáltal, hogy nagyobb társadalmi egyenlőségre és elosztási igazságosságra törekszik (különösen a szociális jogok formájában), miközben elismerési igazságosságot is létrehoz (különösen az őslakosokkal kapcsolatban).

Hatalommegosztás az alkotmányban

Az alkotmány 136. cikke értelmében a közhatalom megoszlik az önkormányzati hatalom, az államok hatalma és a nemzeti hatalom között.

A preambulum szerint Venezuela egy „föderális és decentralizált” állam. Az alkotmány 4. cikke szerint „a Venezuelai Bolívari Köztársaság egy decentralizált szövetségi állam az ebben az alkotmányban meghatározott feltételek szerint, amelyet a területi integritás, az együttműködés, a szolidaritás, a részvétel és a közös felelősség elvei vezérelnek”. A 16. cikk szerint „a köztársaság politikai berendezkedése szempontjából a nemzet területe az államok, a fővárosi kerület, a szövetségi függőségek területére és a szövetségi területekre oszlik. A területet önkormányzatokra szervezik.”¹⁵⁹

Az alkotmány 137. cikke szerint az alkotmány és a törvény meghatározza a közhatalmat gyakorló szervek hatáskörét, és az ilyen szervek által végzett tevékenységeket. Az önkényesen gyakorolt (bitorolt) hatalomnak nincs joghatása, aktusai semmisek (lásd alkotmány 138. cikk).

A venezuelai föderalizmus egy nagyon ellentmondásos kormányzati formát tár fel. A Föderációnak huszonhárom tagállama van Venezuelában. A föderáció per definitionem általában egy politikailag decentralizált állami szervezet, amely az autonóm államok létezésén és működésén alapul. Ennek a decentralizált állami szervezetnek a hatalma megoszlik a központi nemzeti állam (az unió vagy a szövetség) és a tagállamok között. Ezzel szemben a venezuelai föderáció *központosított szövetség*, ami természetesen önmagában is ellentmondás (hiszen valami vagy központosított, vagy decentralizált).

157 129 cikk.

158 128. cikk

159 A Chavez–Maduro kormány azonban fokozatosan lépéseket tett az összes többi hatalmi ág aláásására, és ez a kísérlet sikerrel járt, mivel jelenleg *de facto* minden hatalmat ellenőrzése alatt tart, ami egyértelműen sérti a fent idézett alapelveket.

A központi hatalom (nemzeti hatalom) rendszere változott az 1999-es alkotmányban. A hagyományos hármas felosztás helyett (törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás) öt ágat különböztet meg az új alkotmány: a végrehajtó hatalmat, amely maga az elnök, a törvényhozó hatalmat, amely a Nemzetgyűlés, az igazságszolgáltatási ágat, amely a bíróságokból áll, a választási ágat, amely a Nemzeti Választási Tanács, valamint a „Polgári Ág”, amely a Népvédőből, a Főügyészből és az Állami Számvevőszékből áll. A nemzeti közhatalom tehát a törvényhozó, a végrehajtó, a bírói, az állampolgári és a választási hatalomra oszlik. A közhatalom minden ágának megvan a maga feladata, de a gyakorlásukkal megbízott szervek együttműködnek egymással az állam céljainak elérése érdekében.

Mint látni fogjuk, a Polgári Ág új ellenőrző szerveket hozott létre a hatékony jogérvényesítés előmozdítására. Ez és a választási szervezetek megerősítése (választási hatalmi ág) azzal a kísérlettel járt, hogy meghaladják a három hatalmi ág – végrehajtó, törvényhozó és bírói – klasszikus elméletét. Ezek a fejlemények nem jártak a hatalommegosztásnak mint az alkotmányosság alapvető elemének *elhagyásával*, hanem felvetették annak a lehetőségét, hogy más hatalmi ágakról is rendelkezzenek – ezért speciális a venezuelai alkotmány.¹⁶⁰

A hatalom területi eloszlása: az önkormányzatok

Az alkotmány 4. cikke szerint Venezuela „decentralizált szövetségi állam az ebben az alkotmányban meghatározott feltételek szerint, amelyet a területi integritás, az együttműködés, a szolidaritás, a részvétel és a megosztott felelősség elvei irányítanak.”

Az alkotmány a 158. cikkben kimondja, hogy „a decentralizáció nemzeti politika”, és hozzáteszi, hogy „mélyítene kell a demokráciát, közelebb hoznia a hatalmat a néphez, és optimális feltételeket kell teremtenie mind a demokrácia gyakorlásához, mind a kormányzati kötelezettségek hatékony és eredményes teljesítéséhez”.

Így az alkotmányos felhatalmazás értelmében a venezuelai állam köteles hatásköröket (és a megfelelő forrásokat) átruházni a szövetségi szintről a tartományokra és az önkormányzatokra. A valószínűségben az államok és a települések folyamatosan veszítettek hatáskörükből és erőforrásaikból, ami ellentmond a decentralizáció alkotmányos elvének. Ezenkívül új hatóságokat és szerveket hozott az elnöki kormányzat létre, annak érdekében, hogy hatásköröket és forrásokat ruházzon át az államoktól és a településektől ezekre a szervezetekre, amelyek az elnök közvetlen ellenőrzése alatt állnak.¹⁶¹

160 Rodrigo Uprimny: The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges, (2011) 89 *Texas Law Review*, 1609. o.

161 Ana Cristina Núñez M. – Rogelio Pérez-Perdomo: Constitutional Law in Venezuela, in: Conrado Hübner Mendes (ed): *The Oxford Handbook of Latin-America*, 2022, 294. o.

Nemzetgyűlés

Az egykamarás Nemzetgyűlést általános, közvetlen, személyes és titkos szavazással választják meg Venezuelában (186. cikk). A Nemzetgyűlés egykamarás testület, amely változó számú tagból áll, akiket részben közvetlenül, az állami szavazóközetekben, részben pedig állami pártlistás arányos képviseleti rendszerben választanak meg.

A nemzetgyűlés képviselői öt évig gyakorolják tisztségüket, és újraválaszthatók.¹⁶² Három helyet a venezuelai őslakosok képviselői számára tartanak fenn, és azokat minden polgár külön-külön választja meg, függetlenül attól, hogy őslakos háttérrel vagy származással rendelkezik-e.

A Nemzetgyűlés legfontosabb feladatai:

- jogalkotás a nemzeti hatáskörbe tartozó ügyekben és a nemzeti hatalom különböző ágainak működését illetően,
- az Alkotmány módosítására és felülvizsgálatára vonatkozó javaslatok benyújtása az ebben az Alkotmányban meghatározott feltételek szerint,
- a kormány és a Nemzeti Közigazgatási Hivatal feletti ellenőrzési feladatok gyakorlása, amnesztiák elrendelése,
- a nemzeti költségvetés, valamint az adórendszerrel és az állami hitelekkel kapcsolatos valamennyi törvényjavaslat megvitatása és jóváhagyása, a költségvetésen felüli előirányzatok engedélyezése,
- az ügyvezető alelnök és a miniszterek elleni bizalmatlansági határozatok megszavazása,
- engedélyezni venezuelai katonai missziók működtetését külföldön vagy külföldi katonai misszióként az országon belül,
- engedélyezni a köztársasági elnök távozását a nemzet területéről, ha a távollét öt egymást követő napnál hosszabb ideig tart,
- a nemzeti végrehajtó hatalom által kötött nemzetközi szerződések és megállapodások törvény általi jóváhagyása,
- a kiadási költségvetés elfogadása és végrehajtása, figyelembe véve az ország pénzügyi korlátait.

162 Alkotmány 192. cikk

Végrehajtó hatalom, köztársasági elnök

A végrehajtó hatalom feje a köztársasági elnök. A végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök, a (végrehajtó) alelnök, a kabinet miniszterei és más tisztviselők gyakorolják az alkotmányban és a törvényben meghatározottak szerint.¹⁶³

A köztársasági elnök (az államfő) a végrehajtó hatalom feje, ez utóbbi minőségében irányítja a kormány tevékenységét.¹⁶⁴

Az 1999-es alkotmányban átalakult az elnöki pozíció, ötről hat évre emelve az elnöki ciklust, és minden elnök legfeljebb két ciklusra jogosult. A 2009-es alkotmányos reform tovább erősítette az elnökséget Venezuelában,¹⁶⁵ eltörölve a választott tisztviselők, köztük az elnök hivatali idejének korlátozását.¹⁶⁶ Az alkotmány felhatalmazza az elnököt, hogy bizonyos feltételek mellett feloszlassa a Nemzetgyűlést. Az alkotmány létrehozott egy az elnök visszahívására szakosodott népszavazást is: az elnököt a ciklus lejárta előtt népszavazással hívhatják vissza a hivatalából.

A köztársasági elnököt a törvénynek megfelelően általános, közvetlen és titkos szavazással választják meg. Azt a jelöltet, aki a leadott érvényes szavazatok többségét kapta, megválasztottnak kell nyilvánítani. Az elnöki ciklus hat évre szól. A köztársasági elnök újraválasztható.

A köztársasági elnök feladatai és hatáskörei a következők:

- az alkotmánynak és a törvényeknek való megfelelés és azok betartása,
- a kormány tevékenységének irányítása,
- az ügyvezető alelnök és a kabinetminiszterek kinevezése és felmentése,
- a köztársaság nemzetközi kapcsolatainak irányítása, valamint nemzetközi szerződések, megállapodások és egyezmények aláírása és ratifikálása,
- főparancsnokként a nemzeti fegyveres erők irányítása, a legfelsőbb hierarchikus hatalom gyakorlása felettük, és kontingensük meghatározása,
- a nemzeti fegyveres erők feletti legfelsőbb parancsnokság gyakorlása, tisztjeik előléptetése ezredesi vagy haditengerészeti kapitányi és magasabb rangban, valamint kinevezésük a kizárólag nekik fenntartott tisztségekbe,
- kivételes állapotok kihirdetése és a garanciák korlátozásának elrendelése az ezen Alkotmányban meghatározott esetekben,
- jogerővel bíró végrehajtási utasítások kiadása, feltéve, hogy erre felhatalmazó jogi aktussal előzetesen engedélyt adtak,
- a Nemzetgyűlés rendkívüli ülészakának összehívása,

163 Alkotmány 225. cikk

164 Alkotmány 226. cikk

165 David Landau: The Importance of Constitution-Making, 89 *Denv. U. L. Rev.* January 2012, 631. o.

166 A venezuelaiak 54%-a támogatta az alkotmánymódosítást.

- a törvények alkalmazására vonatkozó rendeletek kiadása, részben vagy egészben, a törvények szellemének, céljának és létjogosultságának megváltoztatása nélkül,
- a nemzeti államkincstár kezelése,
- nemzeti hitelekéről tárgyalni,
- rendkívüli költségvetési tétel elrendelése a költségvetésen felül, az Országgyűlés vagy a Küldöttbizottság előzetes engedélyével,
- nemzeti érdekű szerződések megkötése az Alkotmány és az alkalmazandó jogszabályok betartásával,
- a köztársaság főügyészének és az állandó diplomáciai képviselők vezetőinek kijelölése a Nemzetgyűlés vagy a Küldöttbizottság előzetes felhatalmazása alapján,
- azoknak a tisztviselőknek a kijelölése és felmentése, akiknek a kinevezését ez az Alkotmány vagy az alkalmazandó jog a köztársasági elnök mérlegelési jogkörébe utalja,
- jelentések vagy különleges üzenetek intézése személyesen vagy az ügyvezető alelnökön keresztül a Nemzetgyűléshez,
- a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása és – a Nemzetgyűlés előzetes jóváhagyásától függően – végrehajtásának irányítása,
- kegyelmet adni,
- meghatározni a minisztériumok és a Nemzeti Közigazgatási Hivatalt alkotó egyéb szervek számát, szervezetét és hatáskörét, valamint a miniszteri kabinet szervezetét és feladatkörét a vonatkozó szervezeti törvényben rögzített elvek és iránymutatások szerint,
- a Nemzetgyűlés felosztása az ebben az Alkotmányban meghatározott esetben,
- a jelen Alkotmányban előírt esetekben történő hivatkozásra való felhívás,
- a Nemzetvédelmi Tanács üléseinek összehívása és elnöklés azokon,
- minden egyéb, az Alkotmány és a törvények szerint az elnökre ruházott jogkör.

Alelnök

Az alelnök a köztársasági elnök közvetlen alárendeltje, és mint a nemzeti végrehajtó hatalom vezetőjével, szorosan együttműködik vele.¹⁶⁷

Az ügyvezető alelnöknek ugyanazon követelményeknek kell megfelelnie, mint amelyek a köztársasági elnöki tisztségre való választhatóságra vonatkoznak, és nem lehet sem vérségi, sem házassági rokoni kapcsolatban a köztársasági elnökkel.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Alkotmány 238. cikk

¹⁶⁸ Alkotmány 238–241. cikkei

Miniszterek és a Miniszteri Kabinet

A miniszterek a köztársasági elnök közvetlen alárendeltségébe tartoznak, s a köztársasági elnökkel és az ügyvezető alelnökkel együttesen alkotják a Miniszteri Kabinetet.¹⁶⁹

A köztársasági elnök jogosult államminisztereket kinevezni, akik a Miniszteri Kabinetben való részvétel mellett tanácsot adnak a köztársasági elnöknek és az ügyvezető alelnöknek a rájuk bízott ügyekben.¹⁷⁰

A minisztereknek joguk van felszólalni a Nemzetgyűlés és annak bizottságai előtt. Joguk van részt venni a Nemzetgyűlés vitáiban, szavazati jog nélkül.¹⁷¹

A miniszter elleni bizalmatlansági indítvány jóváhagyása a Nemzetgyűlésben jelen lévő képviselők legalább háromötödének szavazatával a miniszter elmozdítását eredményezi hivatalából. A leváltott tisztviselő az elnöki ciklus hátralévő részében nem tevékenykedhet miniszterként vagy ügyvezető alelnökként.¹⁷²

Igazságszolgáltatás, alkotmányvédelem

Igazságszolgáltatás

A bírói hatalmat alkotó szervek feladata, hogy a törvények által meghatározott eljárásokkal a hatáskörükbe tartozó valamennyi ügyet elbírálják, valamint hogy ítéletüket végrehajtsák, illetve végrehajtásukról gondoskodjanak.

Az igazságszolgáltatási rendszer a Legfelsőbb Bíróságból, a törvényben meghatározott egyéb bíróságokból, az ügyészségből, a kirendelt védőügyvédi hivatalból, a bűnügyi nyomozó szervekből, az igazságügyi asszisztensekből és tisztviselőkből, a büntetésvégrehajtási rendszerből, az alternatív igazságszolgáltatási eszközökből, az igazságszolgáltatásban a törvénynek megfelelően részt vevő állampolgárokból és az ügyvédi hivatásra jogosult ügyvédekből áll.

A 260. cikk külön rendelkezik az őslakos népek igazságszolgáltatáshoz való jogáról. Eszerint az őslakos népek törvényes hatóságai jogosultak arra, hogy területi illetékességükön belül az igazságszolgáltatásnak az ősi hagyományokon alapuló és csak a tagjaikat érintő szintjeit saját szabályaik és eljárásaik szerint alkalmazzák, feltéve, hogy azok nem ellentétesek ezzel az Alkotmánnyal, a törvénnyel és a közrenddel. Azt, hogy e különleges hatáskört hogyan kell összehangolni a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerrel, törvény határozza meg.

A Legfelsőbb Bíróság bíráit egyszeri, 12 éves időtartamra választják. A választási eljárást törvény határozza meg. A bírák jelölőbizottságához minden esetben saját kezdeményezésükre vagy a jog területén működő szervezetek által javasolva kerülhetnek jelöltek. A közösség véleményének meghallgatása után a bizottság előválogatást végez, s ennek eredményét az állampolgári hatalom

¹⁶⁹ Alkotmány 242. cikk

¹⁷⁰ 243. cikk

¹⁷¹ 245. cikk

¹⁷² 246. cikk

elé terjeszti, amely egy második előválogatást követően az Országgyűlés elé terjeszti a javaslatát. Az Országgyűlés végzi el a végleges kiválasztást.

Alkotmányvédelem

Az 1864-es alkotmány (92. cikk) a bírósági felülvizsgálat egy nagyon korlátozott típusát ismerte el. A Legfelsőbb Bíróság érvényteleníthette az államok jogait sértő jogszabályokat, ha az államok törvényhozó gyűléseinek többsége ezt kérte. A cél az államok hatalmának védelme volt, nem pedig az alkotmány vagy általában az alkotmányos jogok védelme. Az 1893-as alkotmány [110. cikk (8) bekezdés] teljes mértékben elismerte a Szövetségi Bíróság (a Legfelsőbb Bíróság új elnevezése) bírói felülvizsgálati jogkörét. Ez a szabály az 1901-es alkotmányban eltűnt, de 1904-ben újra megjelent, és a következő alkotmányokban egészen napjainkig megmaradt. Az 1961. évi alkotmány a 215. cikkben rögzítette a bírósági felülvizsgálatot. Az alkotmány igen egyértelmű módon rögzítette, hogy a Legfelsőbb Bíróság teljes létszámban (tizenöt bíró) jogosult a szövetségi, állami és önkormányzati jogszabályok felülvizsgálatára¹⁷³

Az 1999-es alkotmány három cikke szabályozza a bírósági felülvizsgálat hatáskörét. A 334. cikk felhatalmazza az összes bírót, hogy közvetlenül alkalmazzák az alkotmányt, de csak az Alkotmánybíróság állapíthatja meg a jogszabályok és más közhatalmi aktusok alkotmányellenességét.

A 335. cikk kimondja, hogy az alkotmány védelmezője a Legfelsőbb Bíróság, amely garantálja az alkotmányos szabályok és elvek elsőbbségét és hatékonyságát. Az LB az alkotmány legfőbb és végső értelmezője, és gondoskodik az alkotmány egységes értelmezéséről.¹⁷⁴ Az Alkotmányjogi Divízió-nak az alkotmányos szabályok és elvek tartalmára vagy hatályára vonatkozó megállapításai, értelmezései kötelezőek a Legfelsőbb Bíróság más osztályaira és a köztársaság összes többi bíróságára. A 336. cikk felsorolja az Alkotmánybíróság hatáskörét.¹⁷⁵

A 333. cikk kimondja, hogy az Alkotmány nem szűnik meg, ha betartása megszűnik erőszakos cselekmények miatt. Ilyen esetben minden állampolgárnak, függetlenül attól, hogy rendelkezik-e hivatalos hatalommal vagy sem, kötelessége segíteni annak tényleges életbe léptetésében.

173 Ana Cristina Núñez M. – Rogelio Pérez-Perdomo: Constitutional Law in Venezuela, in: Conrado Hübner Mendes (ed): *The Oxford Handbook of Latin-America*, 2022, 297. o.

174 A kormány számos törvénye került a Legfelsőbb Bíróság elé, amely a kormányt támogatni akaró és független bírákból állt. Az alkotmányjogi és közigazgatási tanács, amely a legtöbb releváns politikai ügyet tárgyalta, általában a kormány javára döntött, a független bírák gyakori ellenvéleményeivel. A választási kamarában a független bírák voltak többségben. Amikor az ellenzék kérvényezte Chávez elnök visszahívását, a konfliktus a "kamarák háborúját" eredményezte: az Alkotmányos Kamara érvénytelenítette a Választási Kamara döntéseit, amint azok megszülettek. Lásd: Ana Cristina Núñez M. – Rogelio Pérez-Perdomo: i. m., 298. o.

175 Három hatáskör azonban különösen fontos és Venezuelára némileg jellemző: a nemzetközi szerződések ratifikálás előtti felülvizsgálata (5. sz.), a szükségállapotok elrendelése (6. sz.), valamint maga a jogalkotás hatáskörének gyakorlása, amennyiben az említett jogszabályok hiánya veszélyeztetni az állam alkotmányos működését. Lásd: Ana Cristina Núñez M. – Rogelio Pérez-Perdomo: i. m., 298. o.

KI LESZ A FŐ ELLENFÉL? ELLENZÉKI STRATÉGIÁK ÉS LEHETŐSÉGEK A 2022-ES FRANCIA VÁLASZTÁSOK UTÁN

DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-6>

A francia politikában az elnökválasztás súlya aránytalanul nagy a parlamenti választáshoz képest. A két választás közelsége miatt az előbbi meghatározza az utóbbi eredményét, így akár a pártrendszer aktuális képét is. Ezért a francia politikában a legtöbb professzionális politikus mindig a következő elnökválasztásra készül, az a referenciapontja – nem csak a személyes ambíciók, hanem a politikai rendszer logikája is ezt sugallja. A „személyes ambíciók” itt kulcskifejezés: a francia politikai élet a fenti összefüggés miatt – és történetileg is – erősen perszonalizált. Az „elnökképes” személyek mozgásai, stratégiái gyakran nagyobb jelentőséggel bírnak, mint az egyes pártokéi. Jelen pillanatban a francia politika szereplői 2027-re készülnek: 2023 elején erről a négy év múlva esedékes voksolásról beszélni egyáltalán nem korai. Másként fogalmazva: a jelen belpolitikai mozgásai 2027 felől nézve érthetőek meg a leginkább.

A 2022-es francia elnökválasztás és parlamenti voksolás után mind a radikális baloldal vezetője, Jean-Luc Mélenchon, mind a radikális jobboldal vezetője, Marine Le Pen jelezte, nem vágya, hogy 2027-ben ismét elnökjelölt legyen. Azóta megvan minden okunk, hogy kétkedéssel fogadjuk szavaikat, különösen Marine Le Penét, aki a Nemzeti Tömörülés (*Rassemblement national*, RN) frakcióvezetőjeként már 2022 végén is egészen mást sugall és mond, mint a választás után (pl. Béglé et al., 2022). A francia sajtóban így bevett tudás, hogy a radikális jobboldal vezetője a következő elnökválasztásra „építkezik” (pl. Guillou – Lamothe, 2023). A radikális baloldal helyzete nehezebb, ott nem elsősorban 2027-ről beszélnek a napi elemzések, hanem a jelenről, a Lázadó Franciaország (LFI) belső feszültségeiről. Ezeknek része Jean-Luc Mélenchon legitimitásának a kérdése (Carriat – Cassini, 2023), illetve a szélesebb baloldali szövetségen, a Nupes-en (az Új szociális és Ökológiai Népi Unió¹⁷⁷) belüli viták. Utóbbiak egy része a magyar olvasóknak is ismerős lehet: ki a domináns fél a baloldalon belül, vagy éppen hány listán induljanak a baloldali pártok a 2024 tavaszán esedékes európai parlamenti választáson? Mindeközben az értők olvashatnak olyan elnökválasztási felkészülésekről is, amelyek egyelőre kevésbé látványosak, mert vagy a köztársasági elnök háttországában, vagy pedig a kisebb pártok körül zajlanak. Ilyen például a republikánus Laurent Wauquiez esete, aki azt mérlegeli, hogy 2023-ban, 24-ben, vagy mikor mondja ki azt, amit mindenki tud (Comte, 2023).

¹⁷⁶ A szerző a Milton Friedman Egyetem adjunktusa.

¹⁷⁷ Nouvelle union populaire, écologique et sociale

Kérdés és megközelítésmód

E tanulmány arra kérdez rá, hogy a 2027-es választás milyen lehetőségeket tartogathat a jelenlegi francia ellenzéki pártoknak és lehetséges elnökjelöltjeiknek. Mekkora esélye van annak, hogy ők váljanak a fő kihívókká? Mit tesznek meg (a ma elemezhető) szereplők annak érdekében, hogy 2027-re előnyös pozícióba lavírozzák magukat? E kérdések megválaszolásához egyrészt bizonyos strukturális tényezők vizsgálata szükséges (pl. kiinduló támogatottság, társadalmi koalíció építésének a képessége, rendelkezésre álló szervezeti erőforrások mértéke). Másrészt olyan puhább szempontok elemzése is elengedhetetlen, mint például a személyes stratégia, a személyes márka, a pártegység és a karizma, vagy éppen a politikai türelem és fegyelmezettség politikai erényeinek gyakorlása.

Ezeket a szempontokat érdemes valamilyen átfogó keretben összefogni. Ehhez az egyik legegyszerűbbet, egyben leglogikusabbat, a SWOT-elemzést (magyarul időnként GYELV-elemzésnek is nevezik) hívjuk segítségül mint keretet. Az „erőségek” (belső pozitívumok) és „lehetőségek” (külső pozitívumok) ugyanis megmutatják, hogy ki mekkora erőforrásokkal vág neki a következő kampánynak, a „gyengeségek” (belső negatívumok) és „veszélyek” (külső negatívumok) pedig az adott szereplő előtt álló politikai feladatokról árulkodnak. Ráadásul az egyes szereplők SWOT-elemzései gyakran össze is függenek. Ami az egyiknek gyengeség, az könnyen lehet, hogy a másíknak esély, míg ami az egyik félnek erősség, a másíknak könnyen lehet veszély.¹⁷⁸

Fontos hangsúlyozni, hogy az elemzés a 2023 elején rendelkezésre álló információkkal dolgozik. Ahogy arra a (politikai) elemzés és előrejelzés módszertana (Silver, 2013; Tetlock – Gardner, 2015) felhívja a figyelmet, a Bayes-tétel értelmében az újonnan érkező információkkal folyamatosan frissíteni kell elemzéseinket, mert ezek radikálisan is módosíthatják az előrejelzés irányát. Nyilvánvaló, hogy egy írásos előrejelzés, mint ez itt, csak egy pillanatképet rögzít tehát. Nem reménytelen célkitűzés azonban, hogy érvényeset mondjon egy olyan távoli esemény kapcsán is, mint a 2027-es elnökválasztás. Az előrejelzés ugyanis rendelkezik a forgatókönyvekben és valószínűségekből gondolkodás privilégiumával. Így jelen tanulmány is igyekszik forgatókönyveket felvázolni, és azokhoz az adott pillanatban érvényes valószínűségi sorrendet hozzárendelni. Azt azonban az olvasóra bízva, hogy a későbbi frissítéseket elvégezze, s ha szükséges, az esetleges új információk birtokában a forgatókönyveket újrakalibrálja.

A tanulmány a továbbiakban a következők szerint szerveződik: először is megvizsgáljuk a statmező állapotát. Ezután rátérünk az ellenzéki mozgástér egyik fontos korlátjára, illetve külső keretére, méghozzá a kormányoldal lehetséges stratégiai mozgásaira. Ezek a mozgások a politikai verseny logikájára is hatással lehetnek. Ezt követően az ellenzéki erőforrásokat vizsgáljuk meg a Lázadó Franciaország és a baloldali szövetség (Nupes), a republikánusok (*Les républicains*, LR), il-

178 A szöveg írása során abból indulunk ki, hogy az olvasó a francia politikai rendszer alapvető kereteit, a nagy kortárs kérdéseket ismeri. Szükség esetén az alábbi kötetekből lehetséges a tájékozódás: Túrke András István (ed.) (2021): *A jelenkori Franciaország* I.-II. kötet, Budapest, L'Harmattan Kiadó

letve a Nemzeti Tömörülés esetében. Ők a jelenleg relevánsnak tekinthető ellenzéki tömbök, lévén a Nemzetgyűlésben jelen vannak, érdemi szervezeti beágyazottságról tanúbizonyságot téve. Az erőforrások elemzését minden esetben egy SWOT-mátrixban foglaljuk össze. Ezután pedig a lehetséges forgatókönyveket és azok egymáshoz viszonyított valószínűségeit igyekszünk megbecsülni, felhívva a figyelmet azokra az elemekre, nyitott kérdésekre, amelyekre az olvasónak a későbbiekben érdemes kiemelt figyelmet fordítania.

A kiindulási helyzet: hogy néz ki a startmező?

A 2022-es elnökválasztás és nemzetgyűlési választás nyomán három nagyobb tömb uralja a francia pártrendszert: az Emmanuel Macron-féle *En Marche* párt és szövetségesei; a Lázadó Franciaország (LFI) körül szerveződő baloldali összefogás, a Nupes (melynek részei a szocialisták és a zöldek is); valamint a Nemzeti Tömörülés (RN). A parlamenti választás biztosította továbbá az elnökválasztáson 5% alatt teljesítő republikánusok számára is a túlélést. 62 képviselőjükkel a Nemzetgyűlés kulcsfrakciójává váltak, hiszen ha a több pártból összeálló, összesen 269 szavazattal rendelkező Macron-tömb szavazatokat keres, akkor azt először a republikánusok között teheti meg. (Az abszolút többség 289 szavazattal érhető el az 577 fős Nemzetgyűlésben, ha minden mandátum betöltött, de jelenleg nem ez a helyzet, több körzetben is időközi választás zajlik.) E sorok írásakor – a nyugdíjreform bejelentése után – úgy tűnik, hogy a kormányoldal valóban a republikánusok szavazataiban bízik a javaslat elfogadásához, noha utóbbiak megosztottak.

Az alábbi táblázatban a 2002-es választások eredményeinek néhány fontos paraméterét mutatjuk be. A Nupes esetében az elnökválasztás első fordulójában az LFI eredményét vettük figyelembe. Tájékoztatásul zárójelben jeleztük a radikális baloldali, zöld és szocialista aggregált szavazatarányt. A nemzetgyűlési választás esetében a teljes baloldali szövetség arányait és mandátumait számoltuk össze.

| | Elnökválasztás első fordulója | Nemzetgyűlési választás első fordulója | Frakció létszáma (2023. január 29-i állapot) |
|---|---|---|---|
| Adat forrása | Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (2023a) | Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (2023b) | Assemblée nationale (2023) |
| En Marche és szövetségesei | 27,85 % | 25,75% | 269 |
| La France insoumise (LFI) /Lázadó Franciaország + Nupes | 21,95% (28,33%) | 25,66% | 147 |
| Rassemblement national (RN) / Nemzeti Tömörülés | 23,15% | 18,68% | 88 |
| Les républicains (LR) / Republikánusok | 4,78% | 10,42% | 62 |

A választási eredmények sosem a levegőben lógnak. Reflektálnak a korábbi stratégiai munkára, a kampány minőségére, másrészt pedig egy narratívába is szövik a pillanatot. Az *En Marche* részben elnöki hibák, másrészt kampányhibák miatt nem szerezte meg az abszolút többséget (pl. Macron alig kampányolt, és nagyon lassan nevezett ki új kormányt). A frissen létrehozott baloldali szövetség, a Nupes ugyan jól kampányolt, de nem tudott átlépni bizonyos hozott terheken, még úgy sem, hogy Jean-Luc Mélenchon éppen hogy lecsúszott az elnökválasztás második fordulójáról. A republikánusok rekordgyenge eredményt értek el az elnökválasztáson, és az előző ciklushoz képest romló, de az elnökválasztáshoz viszonyítva tisztességes eredményt hoztak a nemzetgyűlési voksolás alkalmával. A republikánusok mandátumszámában csak egy kicsivel szerepeltek rosszabbul, mint a Nemzeti Tömörülés, amely viszont megtizenegyszerezte a mandátumai számát az előző parlamenti választáshoz képest. Ez a párt folyamatosan javuló választási eredményeinek trendjébe illeszkedik, vagyis az RN minden más szereplőnél nagyobb alappal állíthatja, hogy emelkedő pályán van. Lehetne amellet érvelni, hogy meglepően jó szereplése miatt ez a baloldalra is igaz, csak hogy az elmúlt fél évben a baloldal az RN-nél jóval szétesettebb teljesítményt mutatott, így az emelkedés-narratíva nem épült ki a közbeszédben. Jelenleg a Nupes olyanfajta összefogás-vitában él, mint amelyet a magyar baloldalon évek óta megszokhattunk. Másrészt nemcsak a Nupes-t, hanem a magját adó radikális baloldali LFI-t is belső feszültségek terhelik.

A francia politikában viszonylag ritka a „most vasárnapi” mérés, különösen ennyire közel az előző választáshoz. De van a kezünkben megbízhatónak tekinthető adat, méghozzá az IFOP-közvélemény-kutatótól, 2022 novemberéből. Így van lehetőségünk, hogy rátekintsünk, hol állnak a számok mostanság. Az elnökválasztási versenyben (Ifop, 2022a) Emmanuel Macron hibahatár körül erősödne a tényleges áprilisi eredményéhez képest, Marine Le Pen viszont 8-9 ponttal jobban áll, mint élesben. A radikális baloldal jelöltje 4-5 ponttal áll rosszabbul, mint a tényleges eredménye. Ez tehát az elnökválasztás első fordulója. A másodikban hasonló tendenciákat látunk, a lényegét tekintve Le Pen erősödését: Emmanuel Macron csak 53-47-re nyerne Le Penel szemben. A nemzetgyűlési választási versenyben (Ifop, 2022b) a pártpreferenciák egy-két pontokat mozogtak, a Nemzeti Tömörülés itt is icipicit erősödött, ami a 2,5%-os hibahatár miatt semmiképpen sem túlértékelendő. Mindenesetre a nagy kép hasonlatos ahhoz, amit az urnák bontása után láttunk, illetve ami az elmúlt fél év mozgásaiból következik is. Vagyis az egyetlen igazi változás hat hónap alatt Marine Le Pen elnökválasztási támogatottságának a növekedése, ami viszont a pártjára nem ragadt át (az egyetlen pont az elnökválasztás, ahol a személyes kvalitások a győzteshez húzás jelensége miatt megbízhatóan átsugároznak az elnök pártjára, ahogy az 2022 óta kisebb-nagyobb mértékben történt is). Összességében tehát a jelen pillanatban ismert támogatottságok azt sugallják, hogy Marine Le Pen, Emmanuel Macron (a centrum jelöltje), illetve Jean-Luc Mélenchon továbbra is kiemelt játékosoknak várhatók.

Kormányoldali stratégia

Az ellenzéki stratégia egyik fő külső kerete a kormányoldal, tehát a macroni többség stratégiája. 2022–2027 között azonban a köztársasági elnök kevésbé hagyatkozhat már az intézményi erejére, mint korábban. Emmanuel Macronnak és pártjának ugyanis nincsen abszolút többsége a Nemzetgyűlésben, ezért a korábbiakhoz képest korlátozottak az erőforrásai. Kifejezetten kisebb hatalma van most a többségnek például a politikai környezet olyan nyílt alakítására, mint a választási rendszer egyes elemeinek változtatása. Ennek nemcsak történelmi hagyománya van Franciaországban (Soós, 2013). Az előző ciklusban is volt rá példa, amikor az európai parlamenti választási rendszert úgy alakították át, hogy az egész ország egy választókerület legyen, ami azzal járt, hogy a káderhiányos feltörekvő pártok, így az *En Marche* és a Nemzeti Tömörülés vizuálisan jobb eredményeket értek el, mint a helyileg beágyazott, de országosan gyengébben megjelenő pártok. Ebben a ciklusban ilyen változtatás csak másokkal pillanatnyi érdekszövetségben valósítható meg, mindazonáltal nem elképzelhetetlen. Már is felmerült például a párizsi önkormányzati választási rendszer megváltoztatása, a közvetett főpolgármester-választás közvetlenné alakítása (Quinault-Maupoil, 2022), ami a régi kormányzó pártoknak megint csak nem érdeke.

A macroni többség ezen túlmenően rendelkezik a politikai (és jórészt a parlamenti) napirend kontrolljának az eszközeivel is. A köztársasági elnöki és a kormánybejelentések prioritásos módon jelennek meg a médiában (például egy, a franciákhoz szóló elnöki üzenet magától értetődően kap főműsoridős televíziós beszédidőt). Minden ilyen kezdeményezés reaktív üzemmódba kényszeríti az ellenzékiet, akik mindazonáltal nem eszköztelenek az aprómunkában és a közösségi médiában sem, ha képesek egy stratégiát hosszú távon követni, és a napi feladataikat annak keretében elhelyezni.

Az elnöki többség azonban bizonyos stratégiai kényszerekkel is játszhat. Emmanuel Macron és pártja kényelmes helyzetben van, hiszen centrumpozíciót foglal el. A francia pártrendszer jelenlegi állapotát a Sartori-féle polarizált pluralizmus fogalom felhasználásával centrifugális logikájú, centripárttal rendelkező, polarizált sokpártrendszernek tekinthetjük (Knapp, 2022: 512; Enyedi – Körösi, 2004: 154–161), a magyar fül számára pedig érthetően centrális erőternek. Az irodalomból tudjuk, hogy a centrum-pólus radikalizálja a centrumtól jobbra és balra állókat, ezzel magának és szövetségeseinek tartja fenn a kormányképesség monopóliumát. Ugyanakkor a következő évek nagy francia kérdése, hogy minden szereplő ezt a játékot játssza-e, vagy „a szél” egyes pártjai igyekeznek a centrumot kibillenteni az elfoglalt helyéből. Esetleg a centrum látja-e értelmét, hogy valamelyik oldalhoz közeledjen? A ciklus egyik fontos ismeretlensége ez a kérdés. Különösen a Nemzeti Tömörülés fel- és kiemelése volt eddig macronista stratégia, hiszen az úgynevezett köztársasági front működése esetén egy RN-ellenfél második fordulás jelenléte kvázi garantálta a centrum-pólus győzelmét. Ugyanakkor az elemzések 2022 tapasztalatai kapcsán joggal mutatnak rá, hogy

a köztársasági front működése már korántsem olyan automatizmus, mint volt korábban (pl. Knapp, 2022). Egyébként a 2022-es elnök- és nemzetgyűlési választás óta eltelt rövid idő nem biztos, hogy egyértelmű jelzést ad számunkra, mi lesz az elnöki többség stratégiája ez ügyben. Miközben ugyanis Macronék retorikailag gyakran helyezték el magukat úgy, mint a két radikalizmus közötti egyetlen megbízható erő, az elhatárolódásukat továbbra is erőteljesebben hangoztatták a Nemzeti Tömörülés kapcsán.

Mivel azonban a francia politikai rendszer perszonalizált, és a leginkább a személyiségre épülő elnökválasztás határozza meg a pártrendszer képét is, a Macron-pártnak hamarosan szembesülnie kell azzal a ténnyel, hogy 2027-ben bizonyos értelemben ugyanúgy a startmezőről indul, mint az ellenzéki pártok: a köztársasági elnök nem indulhat újra. Így a ma már *Renaissance* névre keresztelt *En Marche* is arra kényszerül, hogy új jelöltet találjon. Márpedig ambíciókban nincsen hiány (Édouard Philippe és François Bayrou, Macron elnök szövetségesei mellett Gérald Darmanin belügyminiszter, Bruno Le Maire gazdasági miniszter, de még akár Élisabeth Borne kormányfő jelöltsége is szóba kerülhet, és ezek még csak azok a személyek, akiknek a neve már most kering). Ráadásul a ma még nem ismert jelölt mozgásterét az határozza majd meg, hogy mi Emmanuel Macron személyes stratégiája. Ha a köztársasági elnök abban gondolkodik, hogy 2032-ben ismét megpróbálkozik (ezt nem tiltja számára az alkotmány),¹⁷⁹ akkor lehet az az érdeke, hogy a *Renaissance* jelöltje 2027-ben vereséget szenvedjen, lehetőleg egy olyan jelölttel szemben, aki ellen majd jól lehet mobilizálni 5 évvel később. Macron a saját pártja hivatalban lévő elnökével nehezebben harcolhatna meg a 2032-es jelöltségért, ha ilyen célja van. Igaz, ennek a személyes stratégiának előfeltétele, hogy a *Renaissance* Macron előre látható távozására ne széteséssel és a személyes ambíciók sokasodásával reagáljon (márpedig már most látva az önálló mozgásokat, egyáltalán nincs garancia arra, hogy ez nem így fog történni). A kormányoldal, a centrum egysége, vagy annak hiánya az ellenzéki stratégiák, a verseny egyenletének másik izgalmas ismeretlene.

179 Az alkotmány 2008-as módosítása (6. cikk) szerint két egymást követő ciklusnál többet nem lehet senki köztársasági elnök, azt ugyanakkor semmi nem tiltja, hogy egy volt köztársasági elnök később (esetünkben 2032-ben) újra elinduljon a korábbi tisztségéért. Erről még Emmanuel Macron szövetségesei is időnként viszonylagos nyíltsággal beszélnek (Lattier et al., 2022). Macron kapcsán az a találgatás is felmerült, hogy 2027 előtt esetleg lemondana, s arra hivatkozva, hogy nem töltött ki két teljes mandátumot, 2027-ben is részt vehetne a megmérettetésen. Ezt a vitatott és kisebbségi alkotmányértelmezést Jean-Jacques Urvoas volt igazságügyi miniszter nevéhez szokás kötni a nyilvánosságban. A találgatások kapcsán érdemes azt is figyelembe venni, hogy Emmanuel Macron helyzete kicsit más, mint a korábban visszatéréssel próbálkozó volt elnököké (Valéry Giscard d'Estaing, Nicolas Sarkozy). Utóbbiak ugyanis egy-egy veszített választás után próbáltak újabb Élysée-mandátumot szerezni, miközben Macron megnyerte az újraválasztását (vagyis nem választáson vert elnökként távozik majd hivatalából).

Ellenzéki erőforrások

Jean-Luc Mélenchon, a Lázadó Franciaország és a Nupes

Jelenleg a baloldal „erős embere” kétségkívül az egykori szocialista Jean-Luc Mélenchon, aki az elmúlt másfél évtizedben sikeresen épített egy új, radikális baloldali erőteret maga köré, miközben háromszor jelöltette magát az elnöki tisztségre. Mélenchon rendelkezik egy többé-kevésbé (egyre kevésbé) lojális párttal (*La France insoumise* – LFI, Lázadó Franciaország), illetve egy szélesebb koalícióval, a 2022-ben született Nupes-szel (*Nouvelle union populaire, écologique et sociale*, Új szociális és Ökológiai Népi Unió). Mélenchon személyét azonban több kritika is éri (pl. jogi ügyek az előző ciklusban). Kifejezetten megosztó, sőt, egyes szavazók számára taszító és ellen-mobilizáló politikai személyiségről van szó. Utóbbi természetesen a legtöbb elnökképes politikusról elmondható: komoly érzelmi hatást váltanak ki pró és kontra.

Mélenchon számára ugyanakkor speciálisan francia nehézség, hogy mozgásait egyre kevésbé védi az úgynevezett köztársasági front (a szokás, hogy a radikális jobboldallal szemben a szavazók arra szavaznak, aki talpon maradt). Ennek a bomlásnak a limitálására Mélenchon 2022-ben erőteljesen kampányolt az elnökválasztás két fordulója között (így csak első fordulós szavazói 17%-a voksolt Le Penre (Barbarit, 2022)). Ez a kihívás különösen akkor erősödhet tovább, ha Marine Le Penék sikeresen folytatják a mérséklődési stratégiát, s ha az RN elnöke fenntartja azt az elképzelését, hogy a globalizációval elégedetlen népi rétegek koalícióját igyekszik tovább építeni a maga számára.

Eközben akut probléma Mélenchon számára, hogy a saját legszűkebb bázisában is csökken a tekintélye (elsősorban az Adrien Quatennens-féle családon belüli erőszak-ügy miatt, ahol a szóban forgó képviselő részéről beismerő vallomás, majd jogerős ítélet is született, miközben Mélenchon – szembemenve mozgalma feminista alapállásával – kiállt protezsáltja mellett). Azonban magától értetődő személyi alternatíva jelenleg nem található az LFI-n belül. Létezik egy személyi kör, amely eddig lojális volt Mélenchonhoz, illetve akik többé-kevésbé lekötözöttek, hiszen neki köszönhetik a karrierjüket, de jelenleg ők inkább erőteljes második vonalnak tekinthetők, mintsem elnökségre alkalmas jelölteknek (*présidentiable*).

Miként Bruno Jeanbart közvélemény-kutató megjegyezte (Soós, 2022a), a francia baloldal leginkább akkor versenyképes, ha a mérsékelt baloldal – praktikusán a Szocialista Párt – képes megszervezni. Érthető a logika: a mérsékelt baloldal könnyebben tudja demonstrálni a kormányképességét, s megszólítani a centrumot. Jelenleg azonban a francia baloldal vezető ereje a radikális LFI. Ezt a dilemmát boncolgatja Raymond Kuhn is a baloldal 2022-es teljesítményét elemezve (Kuhn, 2022), ám ő a mérsékelt baloldal gyengeségét strukturális okokban látja, és (érezhető kétkedéssel ugyan, de) arra jut, hogy a baloldalnak mégiscsak akkor lehet esélye a ciklusban, ha a radikálisokon belül kiemelkedik egy általa Alexis Cipraszhoz hasonlított vezető (Kuhn, 2022: 474-475).

A Nupes, a szélesebb szövetség viszont recseg-ropog. A zöldek (EELV) új főtitkára, Marine

Tondelier például kifejezetten ellenzi, hogy a baloldal Nupes-formátumban menjen neki a 2024-es EP-választásnak, s a Szocialista Párt belső csatái is a Nupes körül forognak. Olivier Faure főtitkár 2023 januárjában csak úgy tudta megtartani a pozícióját, hogy bevette a pártvezetésbe Nupes-ellenes ellenfeleit, ami nem a vita feloldása, csak szőnyeg alá söprése felé mutat.

| A Nupes SWOT-analízise | | |
|-------------------------------|---|--|
| | Belső elemek | Külső elemek |
| Pozitív | <ul style="list-style-type: none"> ● Van vezető és volt/van tekintélye. ● Szervezett párt. ● Felnevelt káderek ● Van felismerhető ideológiai tartalom, különösen az LFI-nél. | <ul style="list-style-type: none"> ● A gazdasági nehézségek szavazókat tolhatnak balra. ● Macron reformjai lehetőséget adhatnak a tiltakozások megszervezésére, politikai otthon adására. ● A kormánytöbbség esetleges stratégiaváltása (jobbra tartása) növelheti a baloldal esélyeit. |
| Negatív | <ul style="list-style-type: none"> ● A vezető taszít is. ● Nincsen alternatívája. ● Belső viták ● Összefogás viták ● Kormányképesség hiánya (kivéve a szocialisták, akiket viszont a Hollande-korszak megütött ezen a téren) ● A program egy része taszító a megcélzott népi szavazórétegek számára (internacionalizmus, bevándorlás). ● Jean-Luc Mélenchon kiadta a kezéből a frakciót és részben a pártot. | <ul style="list-style-type: none"> ● Marine Le Pen is célozza a népi szavazórétegeket, azonban kevesebb inkoherenciával (aki globalizáció-ellenes, az nem feltétlenül bevándorlás-párti). |

Miközben Jean-Luc Mélenchon a saját mozgalmán (de talán még a Nupes-en belül is) alternatíva nélkül áll jelenleg, a tekintélyét kihívások érik, a pártja belső egysége foszladozik, és a szélesebb baloldali összefogás sem konfliktusmentes. Ezeket a belső és szövetségi ügyeket turbulens környezetben kellene rendeznie: a radikális baloldali szavazók egy részére igényt tart a radikális jobboldal is, miközben az inflációs válság mellett a Macron-kormányzat éppen tálcán kínálja a lehetőséget a politikacsinálásra a nyugdíjreformmal nemcsak a szakszervezeteknek, hanem a baloldalnak és a radikális jobboldalnak egyaránt.

A republikánus mozgalom (LR) helyzete, erőforrásai, lehetőségei

Bár úgy tűnik, a republikánusok csatlakoztak a szocialistákhoz a lefelé tartó úton, 62 fős parlamenti frakciójukkal nem érdemes őket leírni, egy esélyük ugyanis még kétségkívül lehet. Ez az esély nem más, mint a Macron-tömb esetleges 2027-es szétesése, a széttartó személyi ambíciók kontrollálhatatlansága. A republikánusok ebben a forгатókönyvben számolhatnak azzal, hogy egykori szavazóik, akiket Emmanuel Macron az elmúlt években módszeresen elszipkázott, visszatérhetnek hozzájuk. A sajtóból úgy tudni, a megmérettetésre többen készülnek: Laurent Wauquiez áll egyelőre a legjobban e téren, mert bírja a pártvezetés, az új pártelnök, Éric Ciotti támogatását, de adott esetben előkerülhet még a 2017-ben vereséget szenvedett Xavier Bertrand neve, sőt, esetenként olvasni Cannes polgármesterének, David Lisnard-nak az ambícióiról is (ez azért is fontos, mert ők a republikánus hagyományok más és más árnyalatait képviselik, tehát a csatájuk nemcsak személyi, ideológiai is lehet).

Wauquiez az a jelölt, akit a leginkább kell most figyelni. Igyekszik magától értetődő jelöltnek beállítani magát, ugyanakkor nem biztos, hogy az. Nem olyan vitathatatlan tekintély, mint volt például Nicolas Sarkozy 2002 után (és nincs is a pártnak más ilyen tekintélyű elnökképes vezetője, bár kétségkívül az LR erős emberei jobban állnak a kompetenciakép terén, mint a radikális baloldal másodvonala, utóbbiak ugyanis nem voltak még kormányzásközelben). Nem kizárt tehát, hogy személyes és ideológiai viták is szegélyezik majd a republikánusok felkészülését. A környezet azonban kockázatos: a pártnak választási eredményei nyomán csökkenőben vannak az erőforrásai, miközben továbbra is létezik egy értékelhető nagyságú és mélységű hálózata és beágyazottsága. Utóbbiakat 2026-ban értelemszerűen tovább szeretnék erősíteni a várható önkormányzati választások alkalmával.

Itt érdemes megjegyezni, hogy az LR az elmúlt években *de facto* szakított legnagyobb tekintélyével, a volt köztársasági elnök Nicolas Sarkozyval, aki időközben Emmanuel Macron támogatója lett, és nem volna ellenére egy formalizáltabb együttműködés sem az elnöki blokk és a republikánusok között. Ezzel természetesen egy intézményes tudás is kiesett a szervezetből. A Sarkozy-kérdés rámutat az LR legfontosabb stratégiai dilemmájára: a Macron-tömb balról, az RN és a *Reconquête* (Eric Zemmour kis pártja) pedig jobbról próbálja elszipkázni a szavazóit, eddig sikeresen. Az LR stratégiai problémája egy nagyobb jobboldali vitába is ágyazódik: egy átfogó jobboldali szövetségre van szükség a radikális jobboldaltól a republikánusokig bezárólag (ezt a Zemmour-párt és az LR egy része vallja), vagy pedig Marine Le Pen lehet képes arra, hogy az antiglobalizációs pólust megszervezve győzedelmeskedjen?

Ez két különböző logikájú stratégia. Az egyik a hagyományos bal-jobb séma újraaktiválásában gondolkodik, a másik pedig a 2017 óta domináns globalizációs törésvonal mentén képzelel el a francia politika országos logikáját (a törésvonal problémához lásd: Fourquet, 2018). Egyes szerzők sze-

rint Emmanuel Macron és Marine Le Pen közös érdeke, hogy ez a logika maradjon az elsődleges (Bourmaud – Sapin, 2021). Jelen sorok szerzője is úgy gondolja (Soós, 2022b), hogy a két főszereplő között érdekegyezés, sőt kimondatlan szövetség áll fenn e tekintetben, azaz egyfajta kartellben dolgoznak (és csak az egyes választások második fordulójában tényleges ellenfelei egymásnak).

| Az LR SWOT-analízise | | |
|----------------------|--|--|
| | Belső elemek | Külső elemek |
| Pozitív | <ul style="list-style-type: none"> ● Vannak hitelesnek tekinthető elnöki ambíciókkal rendelkező politikusai. ● Létezik beágyazottság és hálózat. ● Létezik egyfajta kormányzati kultúra és emlékezet. | <ul style="list-style-type: none"> ● A <i>Renaissance</i> szétesése lehetőséget adhat a republikánusoknak, hogy visszaszerezzék a Macronék felé migrált szavazókat. |
| Negatív | <ul style="list-style-type: none"> ● Az anyagi erőforrások csökkennek. ● Nincs a pártnak magától értetődő tekintélye. ● Az idő múlásával csökken a kormányzati kompetencia és a kompetenciakép erőssége is. | <ul style="list-style-type: none"> ● Több párt is igyekszik szétszedni a republikánusokat (az RN, a <i>Reconquête</i> és a <i>Renaissance</i>). |

Bizonyos értelemben a republikánusok kiszolgáltatottak a többi szereplő stratégiai döntéseinek. Az LR számára nyilvánvalóan kedvező lenne a hagyományos, gazdasági alapú jobb-bal séma újbóli aktiválódása. A globalizációs sémában erőteljesen megtörik a párt a gazdasági nyitottság és a kulturális nyitottság problémái mentén (akik gazdasági nyitottságra, liberalizmusra vágnak, Macron környezetében megkapják, a bevándorlás és a szuverenitás miatt aggódók viszont otthonra lelhetnek akár a gazdaságilag jobboldalibb Eric Zemmour, akár a baloldalibb Marine Le Pen környékén). Ugyanakkor ez a stratégiai dilemma gyakorlatilag a párt egyetlen esélye is: ha a Macron-tömb 2027-re képtelennek bizonyul a Le Pannel való kartellezés folytatására (vagy elveszti ez irányú szándékát), akkor az LR profitálhat a bal-jobb törésvonal esetleges visszaerősödéséből. Az egyetlen kérdés az, hogy főszereplőként, vagy a *macronie* jobboldalának, egy onnan érkező jelöltnek a junior partnereként (pl. Édouard Philippe). Nyilvánvaló, hogy a profitálás lehetősége személyes karizma, egység és építkezés kérdése is, így az LR-en belüli mozgásoknak a következő években arra kell választ adniuk, hogy a mozgalom készre szervezi-e magát arra az esetre, ha a szerencse neki kedvezne.

A Nemzeti Tömörülés helyzete, erőforrásai, lehetőségei

A törésvonalak, a lehetséges választói koalíciók kérdése aktívan foglalkoztatja a francia politikát. A Marine Le Pennek is tanácsot adó elemző, Jérôme Sainte-Marie (2019), miközben üvegplafont lát Le Pen felett, egy népi és egy elitblokkot gondol el, a maga részéről inkább osztályalapon megközelítve a globális-lokális törésvonal kérdését. Sainte-Marie továbbá abból indul ki, hogy a két blokk (az elitek és a népi rétegek blokkja) úgy szerveződik, hogy az elsősorban az elitnek legyen kedvező, és ne tegye lehetővé a blokkok közötti kormányváltást. Ugyanakkor az erről szóló könyve megjelenése óta újabb bizonyítékokat látunk arra, hogy a Marine Le Pen győzelmi esélyeit fékező köztársasági front gyengül, a 2002-es 18% körüli szintről 2022-re 41%-ra nőtt azoknak az aránya, akik egy FN/RN-jelöltre szavaznak a második fordulóban (vagyis amikor nem szimpátiát kell már kifejezni, hanem konkrétan elnököt kell választani). A köztársasági front gyengülésére több elemzés is rámutat. A másfél évtizede folytatott Le Pen-féle ördögűzési stratégia – és az ügyesen meghúzott politikai határvonalak, mint például Jean-Marie Le Pen látványos kizárása az RN-ből – stabilan javuló választási eredményeket szállít a Nemzeti Tömörülés számára, s lehetővé teszi, hogy a hiányos beágyazottsága is erősödjön. Erre erős indikátor az egyéni választókerületekben zajló nemzetgyűlési választás, ahol az RN eddig szövetségesek hiányában mindig hátrányban volt az abszolút többségi és kétfordulós jelleg miatt.

Az RN ugyanakkor két kulcsproblémával továbbra is küzd. Az egyik a párt anyagi helyzete: eladósodottság, ezen belül is külföldi hitelek terhelik a büdzsét és bizonyos értelemben a párt tekinthetőségét is. Ezen némileg segített a 2022-es nemzetgyűlési választás, több forráshoz engedti ugyanis az RN-t a francia pártfinanszírozásnak mind a párt-, mind pedig frakció-vonalán. Arra számíthatunk tehát, hogy fegyelmezett gazdálkodás mellett az RN pénzügyi helyzete stabilizálódhat 2027-re. Ami nyitott kérdés, hogy a korábbi finanszírozási problémákhoz kötődő büntetőeljárások sorsa mi lesz: ezek némelyikében a pártelnök-elnökjelölt személyesen is érintett (nincs ezzel egyedül, például Bayrou és Mélenchon feje felett is ott ez a kard, s a Macron-kampányok egyes finanszírozási kérdései miatt is folynak nyomozások).

Marine Le Pen számára személyes probléma továbbá a kormányképességébe vetett hit hiánya (és az a percepció, hogy az RN nem lenne képes egy kormánynyi kompetens embert kiállítani). A kompetencia-problémák egyrészt a „soha nem kormányzott” állapotból jönnek, de erőteljesen hozzájárult az elnökjelölt katasztrofális 2017-es vitateljesítménye is a két forduló között. Marine Le Pen 2022-re hatékonyabban készült, és jobb teljesítményt is nyújtott, de ismét képtelen volt a közvélemény szemében megszorongatni Emmanuel Macront. Így számára személyesen továbbra is a kompetenciakép erősítése a legnagyobb kihívás.

| Az RN SWOT-analízise | | |
|-----------------------------|---|--|
| | Belső elemek | Külső elemek |
| Pozitív | <ul style="list-style-type: none"> ● Lendület ● Hosszú távú stratégia létezése ● Szereposztás az új pártelnökkel (Jordan Bardella) | <ul style="list-style-type: none"> ● Parlamenti lehetőség az építkezésre ● Növekvő anyagi források |
| Negatív | <ul style="list-style-type: none"> ● Gyenge, de javuló beágyazottság ● Kormányképességbe vetett hit hiánya | <ul style="list-style-type: none"> ● A múlt miatt támadhatóság ● Eladósodottság ● Büntetőeljárások, a finanszírozási múlt ● Az elnöki többség esetleges stratégiaváltása |

Marine Le Pen a többi tömbbel ellentétben kontrollálja a pártját, még úgy is, hogy az elnökséget átadta Jordan Bardellának, maga pedig a parlamenti képviselőcsoport vezetését vállalta. Ez három okból lehet racionális: egyrészt a kisebbségi kormányzás miatt a francia politika középpontja jelenleg a Nemzetgyűlés, így a tényleges döntések most ott, vagy részben ott születnek. Másrészt Le Pen frakcióvezetőként továbbra is jelentős források felett diszponál. Harmadrészt lehetősége van nemcsak egy kormányzásra alkalmas csapat kiépítésére, hanem személyes kompetenciái erősítésére is, miközben radar alatt készülhet. Utóbbi csökkentheti a személyétől való félelmet, tovább erodálva a köztársasági front egységét. Feltéve, hogy fegyelmezetten követi a kitalált utat, Le Pen számára a legnagyobb kockázat 2027-re nézve saját maga, a feje fölött lógó eljárásokkal karöltve, amelyek az álmoskönyv szerint általában nem segítik a győzelemre áhítózó kampányokat. Végül pedig érdemes visszatérni a korábban elmondottakhoz: a Nemzeti Tömörülés jelenlegi erejét az adja, hogy kartellezhet a centrummal. Ha a centrum felmondja ezt a kartellt, és például elkezd jobbra politizálni, s a baloldalt tekinti fő ellenfélnek, a Nemzeti Tömörülés stratégiája nehézségekbe ütközhet, hiszen megkérdőjeleződik a „fő ellenfél” státusza. Igaz, a baloldali szövetségen és az LFI-n belüli feszültségek még így is lehetővé tehetik, hogy Le Pen folytassa a radar alatti stratégiáját, de kényelmetlenebb körülmények között.

Következtetés

Az alábbi táblázatban az egyes pártok és jelöltek helyzetének főbb elemeit egységesítettük:

| | Baloldali összefogás (Nupes) | Republikánusok (LR) | Nemzeti Tömörülés (RN) |
|---|--|--------------------------------|-------------------------------|
| Erős vagy közepesen erős kiinduló országos (elnöki) támogatottság | Igen | Nem | Igen |
| Társadalmi koalíció építésének elvi lehetősége (külső szereplő döntése nélkül) | Igen | Nem | Igen |
| Elnöki többség döntései befolyásolhatják a stratégiáját? | Igen | Igen | Igen |
| Ideológiai viták hiánya | Nem | Talán | Igen |
| Szervezeti erőforrások | Közepes (szakszervezetek, Párizs, vidék) | Közepes (vidéki beágyazottság) | Gyenge-erősödő |
| Lezárt pénzügyi botrányok | Nem | Igen | Nem |
| Magától értetődő jelölt | Talán | Nem | Igen |
| Egység | Nem | Kérdéses | Igen |
| Lendület-sztori | Nem | Nem | Igen |
| Kompetenciakép | Közepes | Közepes | Gyenge |
| Negatívumok kiküszöbölésén már most dolgozik? | Talán | Talán | Igen |

A fentiekből az következik, hogy bár a fundamentumok terén sok hiányossággal küzd, az elnökválasztás személyessége, és az arra való tudatos készülés miatt a 2027-es strarvonalnál e pillanatban Le Pen és a Nemzeti Tömörülés van a legjobb helyzetben (hasonlót sugall: Knapp, 2022). Ám esetükben sem kockázatmentes az élet: a pénzügyek, a gyenge szervezettség, az „ügyek”, a centrum stratégiája mind nem várt nehézségeket okozhatnak a radikális jobboldalnak. Az ő narratívájuk azonban a lendület narratívája, amivel kétségkívül jobb helyzetben vannak, mint akár a Nupes, akár az LR. Az utóbbi erők ráadásul aligha büszkélkedhetnek akkora egységgel és olyan magától értetődő vezetővel, mint az RN, ami egy elnökválasztáson kulcskérdés. Mindazonáltal a baloldal még mindig szoros ellenfél lehet, ahogy 2022-ben is az volt, és erőteljesebb pozícióból várhatja 2027-et, mint az LR. A jelenlegi támogatottsági adatokból is ez olvasható ki. Az esetleges sikernek azonban feltétele, hogy a baloldal tudja helyreállítani kormányképességét, illetve elérni, hogy ne a radikálisok uralják a szövetséget (ez úgy is megoldható, ha a szervezeti erő a radikálisoké, de a jelölt nem).

Érdeemes azonban figyelembe venni, hogy mennyire a kormánypártok stratégiai mozgásától függ az összes ellenzéki erő lehetőségtere: az RN számára kedvező lenne, ha fennmaradhatna a kar-

tellezés a centrummal. Ha Sainte-Marie tézise igaz (azaz a köztársasági front értelmezhető a pártok szintjén), akkor abból a centrum határozott elmozdulása következne, hogy nehogyan túlerősítse a kartell az RN-t. Ez a stratégiai döntés nagyon utolsó perces lehet majd, annak függvényében, hogy a baloldal vissza tudja-e állítani a kormányképesség látszatát, s hogy mennyire hatékony az RN és Marine Le Pen parlamenti stratégiája. Ha viszont Sainte-Marie téved, és nem létezik jól szervezett elitblokk, vagy egyéni, illetve pártstratégiák érvényesülnek, akkor akár az az egyszerű kérdés is eldönthető a 2027-es elnökválasztás sorsát, hogy Emmanuel Macronnak mi a kedvezőbb: ha a saját pártja jelöltje győz, vagy ha valaki más, akit 2032-ben visszatérve ő maga győzhet le?

Bár jelenleg a francia politikában három blokk harcol egymással, miként arra Chabal és Behrent (2022) rámutat, a francia politika 2022-ben négyosztatú (neoliberalizmus – anti-neoliberalizmus; globalizmus – nacionalizmus). Ebből az is következik, hogy a szereplőknek a domináns konfliktusok kiemelésében, a törésvonalak megszervezésében bőven van játéktere. Chabal és Behrent egyenesen többfrontos és ezért kiszámíthatatlan háborúról beszél (Chabal – Behrent, 2022: 528). Ebben történetesen igazuk van, azonban hozzá kell tenni: a háború stratégiai legfontosabb lépéseit a centrum teheti meg az ellenfél kiválasztásán, illetve a törésvonalak erősítésén, vagy gyengítésén keresztül. A háborút végül azonban csak az nyerheti meg, aki ki tud állítani elnökképes hadvezért. A francia elnökválasztás az a játék, ahol a jó hadsereg nem elég, látványosan jó hadvezér is kell.

Felhasznált irodalom

- Assemblée nationale (2023): Effectif des groupes politiques, https://www2.assemblee-nationale.fr/instances/liste/groupes_politiques/effectif
- Barbarit, Simon (2022): Présidentielle : 42 % des électeurs de Jean-Luc Mélenchon se sont reportés sur Emmanuel Macron, in: *Public Sénat*, 2022. avrilis 24., <https://www.publicsenat.fr/article/politique/presidentielle-42-des-electeurs-de-jean-luc-melenchon-se-sont-reportes-sur>
- Béglé, Jérôme et al. (2022): Marine Le Pen au JDD : « Je ne souhaite pas être Première ministre », in: *Le Journal du Dimanche*, 2022. november 12., <https://www.lejdd.fr/Politique/marine-le-pen-au-jdd-je-ne-souhaite-pas-etre-premiere-ministre-4147152>
- Bourmaud, François-Xavier – Charles Sapin (2021): *Macron-Le Pen: le tango des fossoyeurs*, L'Archipel
- Carriat, Julie – Sandrine Cassini (2023): A la Nupes, le chef Mélenchon fragilisé par sa propre base, in: *Le Monde*, 2023. január 22., https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/01/22/a-la-nupes-le-chef-melenchon-attaque-sur-sa-base_6158878_823448.html
- Chabal, Emile – Michael C. Behrent (2022): Between neo-liberalism and the nation: France's political landscape in 2022, in: *Modern & Contemporary France*, 30:4, pp. 517-533., <https://doi.org/10.1080/09639489.2022.2134327>
- Comte, Antoine (2023): Les Républicains : pour Laurent Wauquiez, un parcours plus sinueux que prévu vers la présidentielle de 2027, in: *Francetvinfo.fr*, 2023. január 5., https://www.francetvinfo.fr/politique/les-republicains/laurent-wauquiez/les-republicains-pour-laurent-wauquiez-un-parcours-plus-sinueux-que-prevu-vers-la-presidentielle-de-2027_5556732.html
- Enyedi, Zsolt – Körösenyi András (2004): *Pártok és pártrendszer* Osiris Kiadó, Budapest
- Fourquet, Jérôme (2018): *Le nouveau clivage*, Les éditions du Cerf
- Guillou, Clément – Jérémie Lamothe (2022): A l'Assemblée nationale, le RN se fond dans le paysage, in: *Le Monde*, 2022. január 8., https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2023/01/08/a-l-assemblee-nationale-le-rn-se-fond-dans-le-paysage_6157027_4500055.html
- Ifop (2022a): L'intention de vote à l'élection présidentielle, six mois après le scrutin, in: Ifop.com, 2022. november 2., <https://www.ifop.com/publication/lintention-de-vote-a-lelection-presidentielle-six-mois-apres-le-scrutin/>
- Ifop (2022b): L'intention de vote aux prochaines élections législatives, in: Ifop.com, 2022. november 7., <https://www.ifop.com/publication/lintention-de-vote-aux-prochaines-elections-legislatives/>
- Knapp, Andrew (2022): France's party system in 2022, in: *Modern & Contemporary France*, 30:4, pp. 495-515., <https://doi.org/10.1080/09639489.2022.2134849>
- Kuhn, Raymond (2022): Wither the French left?, in: *Modern & Contemporary France*, 30:4, pp. 461-477., <https://doi.org/10.1080/09639489.2022.2137484>

- Lattier, Anthony – Pauline de Saint Remy – Jules Darmanin (2022): Macron could run for a third term in 2032, top ally suggests, in: *Politico*, 2022. október 14., <https://www.politico.eu/article/macron-could-run-third-term-2032-top-ally-suggests/>
- Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (2023a): *Résultats de l'élection présidentielle 2022*, [https://mobile.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult_presidentielle-2022/\(path\)/presidentielle-2022/FE.html](https://mobile.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult_presidentielle-2022/(path)/presidentielle-2022/FE.html)
- Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (2023b): *Résultats des élections législatives 2022*, [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_legislatives-2022/\(path\)/legislatives-2022/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_legislatives-2022/(path)/legislatives-2022/FE.html)
- Quinault-Maupoil, Tristan (2022): Marlène Schiappa: «Je serai partie prenante de la prochaine campagne de 2026» à Paris, in: *Le Figaro*, 2022. november 13., <https://www.lefigaro.fr/politique/marlene-schiappa-je-serai-partie-prenante-de-la-prochaine-campagne-de-2026-a-paris-20221113>
- Sainte-Marie, Jérôme (2019): *Bloc contre bloc*, Les éditions du Cerf, Kindle edition
- Silver, Nate (2013): *The Signal and the Noise, The Art and Science of Prediction*, Penguin Books
- Soós, Eszter Petronella (2022a): Hová tűnt a francia köztársasági front?, in: *Neokohn*, 2022. június 29., <https://neokohn.hu/2022/06/29/hova-tunt-a-francia-koztarsasagi-front/>
- Soós, Eszter Petronella (2022b): Örökség és újítás: Emmanuel Macron, in: Körösenyi András – Gyulai Attila – Illés Gábor (eds.): *Vezérdemokráciák a világban*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Politikatudományi Intézet, Ad Librum Kiadó, pp. 113–135.
- Soós, Eszter Petronella (2013), Választójogi barkácsolások párizsiasan, in: *Élet és Irodalom*, LVII. évfolyam, 21. szám, 2013. május 24., <https://www.es.hu/cikk/2013-05-24/soos-eszter-petronella/valasztojogi-barkacsolasok-parizsiasan.html>
- Tetlock, Philip E. – Gardner, Dan (2015): *Superforecasting, The Art and Science of Prediction*, Random House Books, Kindle version
- Türke, András István (ed.) (2021): *A jelenkori Franciaország* (I. és II. kötet), Budapest, L'Harmattan Kiadó

Szatmári Péter¹⁸⁰

AZ OSZTRÁK LEGITIMISTÁK AZ ÖNÁLLÓ AUSZTRIA VÉDELMÉBEN

DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-7>

Ausztriában 1918 után kizárólag a legitimista-monarchista mozgalom tartotta magát szilárdan az ország életképességének elfogadásához. 1932–33-ig a legitimista-monarchista csoportoknak, szervezeteknek és pártoknak nem volt igazi jelentőségük és befolyásuk. Az ország nemzetközi helyzete egészen a harmincas évek kezdetéig kizárta a restauráció kérdésének felvetését. Az Osztrák–Magyar Monarchia utódállamai éberren őrködtek, és a Habsburgokkal kapcsolatos legjelentéktelenebb hírre is a mozgósítás elrendelésével reagáltak. A fasizmus németországi hatalomra jutása azonban határozottá és aktívvá tette az addig meglehetősen elszigeteltségben működő csoportokat. Elképzeléseik és törekvéseik sok esetben találkoztak a hatalmon lévő erők politikájával.

A Dollfuß-kabinet egy konzervatív-katolikus-autoriter ideológia talaján törekedett Ausztria múltbéli hagyományain keresztül igazolást keresni egy új hivatásrendi berendezkedéshez. Szükség volt a társadalom egészét egyesítő és minden réteg számára elfogadható alapeszme megteremtésére. Mivel más tényleges lehetőség alig kínálkozott, „mint a régi legitim államrendnek a régi konzervatív erők számára szolgáló jelképe”,¹⁸¹ a történelmi igazolást egy új tekintélyuralmi berendezkedéshez – más alternatíva nem lévén – az első világháború előtti Monarchiában kényszerültek keresni. Ezen a ponton lép be az osztrák monarchizmus erőre kapása újból és felszínre kerülése, azaz benyomulása a politika mindennapjaiba.

Monarchia – a „kivezető út”

A legitimizmus, a monarchizmus, az Osztrák–Magyar Monarchia léte és működése, az abban érvényesülő osztrák befolyás jó lehetőséget kínált a dicső történelmi múlt hangoztatására. Ezek az eszmék és gondolatok Dollfußnál csupán eszközül, a meggyőződéses monarchista Schuschnignál már tényleges politikai fegyverként és bázisként szolgáltak Ausztria önálló állami létének igazolására, valamint (esetlegesen) a társadalom széles rétegeinek mozgósítására a függetlenség megőrzése érdekében.

A legitimizmus a hivatalos „nemzetmentő” programmal és ideológiával ellentétben (a kormány esetében gyakran nem tudatos döntésekről, hanem kényszerintézkedések sorozatáról, illetve improvizációról beszélhetünk) már 1918-tól vállalta és hirdette Ausztria független államiságának létjo-

180 A szerző a Milton Friedman Egyetem általános és közkapcsolati rektorhelyettese.

181 Hugo Hantsch: *Österreich – Eine Deutung seiner Geschichte und Kultur*, Wien, 1934, 84. o.

gosultságát és az osztrák küldetés, valamint az osztrák nemzet létezését.¹⁸² A legitimizmus viszont, mivel lényegesen nyitottabb eszmei irányzat volt, nehezen tudott azonosulni az 1932-től meginduló diktatórikus törekvésekkel. Az osztrák monarchisták egy alkotmányos királyság létrehozására gondoltak, egy olyan tekintélytisztelet meglétére, amely nem erőszakos eszközök igénybevételén, hanem közmegegyezésen nyugszik. Mégis, egy szélsőjobboldali fordulat növekvő esélye, illetve a német hatalmi és hegemon politika pozícióerősödése, ami kézzelfogható veszéllyé tette a nyugati hatalmak semleges és a környező országok közömbös magatartása esetén az Anschlusst, elősegítette az osztrák legitimizmus közeledését az államhatalomhoz, mivel ezen keresztül látta biztosítottnak egy második védvonal megeremtésének lehetőségét a német fasizmussal szemben.

Ezen a ponton feltétlenül utalnunk kell a magyar és az osztrák legitimizmus ekkor megerősödő hasonlóságaira. Ez a szellemi és politikai erő – részben konzervatív eszmeiséggel, részben új tartalommal gazdagodva, ami a kapunyitást jelentette más, elsősorban liberális demokrata, kommunista és szociáldemokrata irányzatok felé – megkísérelt mind Ausztriában, mind Magyarországon bizonyos alternatívát felmutatni az erősödő etatista törekvésekkel szemben.

Ausztriában a Dollfuß-kabinet inkább eszközt látott a monarchista erőkhöz. Az 1933-ban létrehívott Vaterländische Front kezdetben hiába próbálta szívní a királypárti erők három jelentősebb szervezetét, ez csak Dollfuß 1934. július 25-én bekövetkezett tragikus halála után indult meg.¹⁸³ Schuschniggot, az új kancellárt mindenki a monarchia szimpatizánsának ismerte, ugyanez állt Starhemberg alkancellárra, aki ugyan kacérkodott a fasizmus osztrák útjával, de a kézzelfogható náci fenyegetés őt is „titkos” monarchistává tette. Különösen 1935-től kezdődően láthatóak egyértelműen Schuschnigg törekvései, hogy ugyan nem nyíltan, de egyenrangú partnerként vonja be a monarchistákat a Vaterländische Front szervezetébe, és ott legális működési feltételeket biztosítson nekik. Theodor Hornbostel, a külügyi apparátus tagja, 1935 után államtitkár a Monarchia vagy egy ahhoz hasonló államalakulat megeremtésének esélyeiről és a hivatalos politika álláspontjáról diplomatikusan, mégis egyértelműen fogalmazott: „...Az osztrák eszme túlságosan szent ahhoz, hogy azt lottójáték tárgyává tegyük... Lehetséges egy szűkített megoldás, miszerint a dinasztia képviselője ma megelégedne azzal, hogy egy hatmillió lakossal bíró államban uralkodjék... Ezek azonban mind elméleti szemléletmódok. Nem az én feladatom, hogy bíráljam vagy leszögezzem, mi a jobb megoldás... Van-e előnye, csakis abból a nézőpontból indulhatok ki: lehetséges-e a megvalósítása, fenntartása vagy nem. Belpolitikailag nem mutatkoznának nehézségek, külpolitikailag az elképzelés pillanatnyilag kizárt”¹⁸⁴

A Habsburg-ellenes törvények „részleges” felfüggesztése (1935. július 13.), ami elsősorban az uralkodócsalád vagyonára vonatkozott, komoly nemzetközi visszhangra talált, főként a kisantant

182 Hans Leo Mikoletzky: *Österreichische Zeitgeschichte*, Wien, 1969; Friedrich Heer: *Der Kampf um die österreichische Identität*, Wien, 1984; Ernst Hoor: *Österreich 1918–1938*, Wien, 1966

183 Gerhard Jagschitz: *Der Putsch*, Graz, 1976

184 Hornbostel-hagyaték, Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Neues Politisches Archiv (továbbiakban: ÖS.AdR.NPA.) Sammlungen/Nachlässe, Gruppe 09. V.F. Karton 12.3.4.1937

országainak részéről; ők a közvetlen restauráció veszélyét vélték felfedezni a „részleges” törvénymódosításokban. Ugyanebben az évben életre hívtak egy egyesületet azzal a céllal, hogy közadakozásból emlékművet emeljen Ferenc Józsefnek, és ezzel a hagyományápolással erősítse az osztrák hazafias érzést. Az egyesület fővédnökének magát a szövetségi elnököt, Miklast kérték fel. A levéltári anyagokból jól rekonstruálható az a lelkesedés és aktivitás, amit egyrészt a külföldön élő osztrákok a külképviseleteken keresztül kifejtettek (a követségeket megbízták az egyesület külföldi propagálásával és az adományok kezelésével), de Ausztrián belül is sorra alakultak a különböző fiókszervezetek, ezek részben a monarchista eszme terjesztése számára is kiváló terepmentet biztosítottak.

Elkerülhetetlen utalni az osztrák kormányzat azon szándékára, mely a külföldön élő „osztrákság” megszervezésére irányult. A műemlék felállítása kapcsán egyfajta közvélemény-kutatás zajlott az idegenben élő német nyelvű lakosság körében arról, vajon minek vallják magukat. A császár személye és az emelendő emlékmű ötlete kiváló alkalmat kínált a független Ausztria melletti szimpátia kinyilvánítására és deklarációjára. Az együttérzés, támogatás és segítőkészség jeleit a levéltári források is bizonyítják.

A Schuschnigg-kormányzat nyíltan osztrák „össz nemzeti” ügynek minősítette az emlékmű felállítására megindított gyűjtést, és támogatta az e célból megalapított egyesület felhívását, amely az emlékmű ürügyén a következő szavakkal hirdette meg az osztrák társadalom egészének összefogását: *„Az egész osztrák nép segítse ezt elő, mindenki; nem csak adományozással, hanem hírverési tevékenységgel vagy más módon, hogy ennek a nagy műnek a munkatársává válják. Mindegy, mi a foglalkozása, mindegy, milyen a politikai beállítottsága, mindegy, milyen a vallása vagy a világnézete – valamennyi osztrákhhoz, bécsi és más városok szíveikhez szól a felhívás: lépjenek be a szövetségi kormány és a szövetségi elnök úr fővédnöksége alatt álló politikamentes, Bécsben, Ferenc József császár emlékművének felállítása céljából létrejött egyesületbe...”*¹⁸⁵

Igaz, Schuschnigg a külföld felé mindig igyekezett hangsúlyozni: noha a restauráció kérdése az adott külpolitikai helyzetben nem aktuális, ennek ellenére Ausztria maga akar dönteni saját államformájáról. 1935 és 1938 között az osztrák kancellár két alkalommal is találkozott Habsburg Ottóval, akit 1935-ben, de a következő években is az Anschlussig, több száz ausztriai városban és községben választottak díszpolgárrá. Az 1936-os év elején *Levelek a száműzetésből* címmel egy könyv jelent meg Bécsben, ebben a különböző hagyományörző egyesületeknek írt válaszok olvashatóak Ottó tollából.

Habsburg Ottó 1938. február 17-én, az Anschluss előestéjén egy levélben felajánlotta tapasztalatát Schuschnigg kancellárnak. Ottó elképzelhetőnek tartotta, hogy személyesen vegye át Ausztria államügyeinek intézését. Erkölcsi kötelességének érezte, hogy Ausztria válságos helyzetében osztozzon a kormányzati felelősségben. Levelében többek között a következőket írja: *„Szükséges a mielőbbi közeledés a nyugati hatalmakhoz, Guido Schmidt leváltása, a hadsereg készenlétbe helyezése...”*¹⁸⁶ Az előbbi gondolatok az adott pillanatban illuzórikusnak látszottak, mégis kifejezték Ottó hatá-

185 ÖS.AdR. NPA. Auswärtige Angelegenheiten, Präsidium 1918–1938, Gruppe 01. Karton 20. (dátum nélkül)

186 A levélből részleteket közöl Friedrich Heer: *Der Kampf um die österreichische Identität*, Wien, 1981, 427–428. o.

rozott náciellenességét, hiszen konkrétan megnevezte Guido Schmidet mint nácibarát politikust. Pontosán jelezte jóhiszeműségét a levélből idézett „közeledés” kinyilvánítása. Bízott Nyugat-Európa segítségével. Ottó még ekkor is hitte, hogy az Anschluss Anglia és Franciaország támogatásával megakadályozható, továbbá egységesnek és harcképesnek vélte az osztrák hadsereget egy Németország felől érkező támadás esetén. A levél befejező részében az alábbi olvasható: *„Mindenekelőtt megegyezésre kell törekedni a baloldallal. A munkások az utóbbi napokban és időben bizonyították patriotizmusukat. Ők érintetlenek a nácizmus mérgétől, ezért szükséges az együttműködés.”*¹⁸⁷

Az előbbi mondatokkal Ottó rávilágít a Dollfuß- és Schuschnigg-kormányzatok által képviselt politika legsúlyosabb dilemmájára, vagyis a baloldalhoz fűződő viszony kérdésére. A munkásrétegekkel végzetesen megromlott viszony mielőbbi rendezését szorgalmazza és síkraszáll a szövetségépítés elkerülhetetlensége mellett, illetve a mielőbbi megegyezést sürgeti a baloldallal. Mindezzel egyben, ha megkésve is, súlyos kritikáját adja a „Ständestaatnak”, mivel a rendszer elmulasztotta a társadalmi béke megteremtését és a kiegyezés megkötését a baloldallal (alapvetően a szociáldemokratákról és a szakszervezetekről van szó), azzal az erőcsoporttal, mely tevékeny szerepet vállalhatott volna a haza megvédésében.

Monarchista csoportok – terveik és illúzióik

1935. november 18-án az osztrák monarchisták közös szervezete, az *Osztrákok Birodalmi Szövetsége* gyűlést rendezett, melyen részt vett Emil Fey alkancellár. Az összejövetel céljának a három monarchista szervezet, az Eiserne Ring, a Kaisertreue Volkspartei és a Ring Österreichischer Soldaten munkájának összehangolását és a hivatalos politika támogatásának elnyerését tekintették. A gyűlés kifejezetten monarchista összejövetelnek minősült, ezért figyelemre méltó a kormányzat egy jelentősebb tagjának részvétele (több kormányzati személyiség is megjelent), hiszen ezt nyílt állásfoglalásként lehetett értelmezni a monarchisták irányában. A gyűlésről készült rendőri jelentés szerint *„Emil Karl Fürstenberg herceg, Emil Fey alkancellár, dr. Josef Kimmel államtanácsos és Franz Wiesner szolgálaton kívüli nagykövet rövid asztali beszédet tartottak, melyben hangsúlyozták, hogy Ausztriában szükséges a Monarchia újraélesztése, és utaltak arra, hogy ez minden nehézséget ki fog küszöbölni, nem csak magában Ausztriában, hanem a közép-európai térségben is”*.¹⁸⁸ A gyűlés résztvevőinek maga Schuschnigg kancellár is üdvözlő táviratot küldött, melyet a rendezvényen felolvastak, ami a rendőri jelentésben a következőképpen jelent meg: *„Megjegyzendő még, hogy Wiesner szolgálaton kívüli nagykövet a szövetségi kancellár úr levelét is felolvasta, melyben ő a rendezvénynek sok sikert kívánt...”*¹⁸⁹ A gyűlésen elhangzott kívánságok 1935-ben már minden realitást nélkülöztek. A közép-európai térségben és Ausztriában a Monarchia restaurációjára nem volt tényleges esély, ennek ellenére a monarchisták az utolsó pillanatokig (1938. március) bíztak a közép-európai népek kiegyezésében.

187 Uo.

188 A levélből részleteket közöl Friedrich Heer: *Der Kampf um die österreichische Identität*, Wien, 1981, 427–428. o.

189 Uo., Karton 10. 21. 11. 1935.

A harmincas évekre az osztrák monarchista mozgalom¹⁹⁰ három szervezet irányadása alatt állt, ekkorra sikerült az elszórt csoportokból nagyobb egységet létrehozni. Az *Eiserne Ringet* Dr. Friedrich Wiesner nyugalmazott követ irányította. Ő mint az Osztrák–Magyar Monarchia egykori diplomatája (többek között 1914-ben éppen Szarajevóban teljesített külügyi szolgálatot), meglévő diplomáciai kapcsolatait igyekezett a mozgalom céljai érdekében hasznosítani. A szervezet programjának tengelyében a Monarchia visszaállítása, illetve restaurációja szerepelt, kezdetben az eredeti határok között. Véleményük 1936–38 között módosult, a restaurációt Ausztria és Magyarország területein és a két ország vezetésével képzelték el. Viszonylag nagy kompromisszumkészséget tanúsítottak mind a Dollfuß-, mind a Schuschnigg-kabinettel szemben, jóllehet igen élesen bírálták tevékenységüket, különösen a német fasizmus veszélyére hivatkozva. Programjuk alapját a független, monarchikus államformájú Ausztria megteremtése képezte.

Úgy vélték, az általuk elképzelt alkotmányos monarchia egy demokráciába illeszkedik, és ebben a király a demokratikus intézmények eltévelyedéseivel, túlkapásaival szemben fellép mint egyfajta korlátozó, ellensúlyozó tényező. Alapul szolgál erre a királyság intézményeinek minden réteg által elfogadott erkölcsi ereje és függetlensége, ellentétben a köztársaság államformájával, amelyben vélekedésük szerint a nemzet korlátlan hatalma zűrzavarhoz, az elnök közvetlen választása pedig beláthatatlan pártharcokhoz vezethet, és kizárólag pártokhoz kötődő elkötelezett elnököket juttathat hatalomra, akik nem képesek felülemelkedni a partikuláris pártérdekeken, illetve nem alkalmasak a nemzet egészét képviselni.

Véleményünk szerint megalapozatlan illúziók közé tartozott a király és a királyság intézményébe vetett vakhit. A húszas évek végén, a harmincas évek elején a diktatúra kihívása kötelező válaszadást követelt minden politikai erőttől, nem csak a monarchista-konzervatív csoportoktól. A társadalom meggyerése érdekében szinte kötelezőnek látszott a köztársasági államformától való elhatárolódás (különös tekintettel Közép-Európára). A kiábrándult tömegek a közvetlen parlamenti demokrácia mítoszát az állami tekintély és gyámság mítoszára „kívánták” cserélni. A monarchisták ugyanakkor a királyt nem tekintették diktátornak, és érzékelték a diktatúrában rejlő veszélyeket. Karl Ernst Winter, a meggyőződéses legitimista politikus és történész, megfogalmazva a közép- és kelet-európai térség dilemmáit, így írt: *„Látjuk az idő nagy vezetőikért kiált, azonban egyben látjuk a nyilvánvaló vezető hiányát is, mely ötletszegény korszakunkban a szellem és a politika tartós válságát eredményezi.*

*Ezért jellemző a korszakunkra a sokszor hallott kiáltás egy vezér, egy diktátor után, vagy legalábbis annak a hitnek az elterjedése, hogy egy vezér révén az óhajtott fordulat előidézhető lenne.”*¹⁹¹

Ausztria politikai közéletére és a monarchistákra is jelentős hatást gyakorolt a weimari köztársaság feszült atmoszférájában és politikai kudarcélményeiben megszülető Führerdemokratie gondolata. Az Alfred Webertől és más szerzőktől származó ideát, miszerint a helyzet egy igazi vezérért kiált, a monarchisták álláspontja szerint „parttalan parlamentarizmus” viszonyai közepette akár egy király

190 Uo., BMAA, Neues Politisches Archiv, Präsidium 1918–1938, Karton 10–30.

191 Karl Ernst Winter: Dollfuß, in: *Wiener Politische Blätter*, 2. Jg., Nr. 2. 23. 12. 1934. 197.

is életre keltheti. A monarchisták Ausztriában az államot összetartó erőt a Monarchia közös emlékezetében és az ahhoz kapcsolódó mítoszokban látták, mivel szerintük „*egyetlen állam sem létezhet mítoszok nélkül. Egy nép hagyományörző erői azok, amelyek a mítoszokat létrehozzák: ez és a nép önmagában való hite, mely az államot hordozza.*”¹⁹² Élesen elhatárolódtak ugyan valamiféle abszolút hatalom restaurációjától, elképzelésük mégsem nélkülözött egy jó adag paternalizmust, ami helyenként párosult az „alattvalók” kiskorúságát feltételező nézetekkel. A dollfußi (schuschniggi) kísérlet államra vonatkozó ideáját támogatták egészen addig, amíg az az organikus fejlődés ígérését és a Monarchia hagyományainak továbblépését is magában hordozta. Érthetjük ezalatt a Monarchiának az érdekegyeztetési mechanizmusok működtetésére tett kísérleteit és az állami szerepvállalást erősítő intézkedéseit, valamint a végrehajtható hatalom szelíd, nem túl durva dominanciájának tiszteletét.

Gerhard Botz osztrák történész, álláspontunkkal megegyezően, a valóságosan létező folytonosságról szól: „...A Dollfuß-diktatúra az államilag kikényszerített érdekegyeztetés erős elemeit mutatja, úgy, miként az egyrészt félig alkotmányos alapon a Habsburg-monarchia legutolsó évtizedeiben kifejlődött, és miként másrésztől parlamentileg szabad akarat alapján a második köztársaságban a szociális partnerség rendszeréhez vezetett...”¹⁹³

Lényeges és elkerülhetetlen jelezni a Ständestaat kapcsolódását a 19. század első és második felének konzervatív, de elsősorban Eduard Taaffenak, a Monarchia kancellárjának (1879-1893) „késő feudális” korporatív érdekegyeztető törekvéseihez és szándékaihoz.

Visszatérve az Eiserne Ring elképzeléseihez, a szervezet az ideák szintjén magát a legitimizmust osztársadalmi érdekeket képviselő jegyekkel ruházta fel; a legitimizmus nyújtott volna gyűjtőpontot és átfogó szellemiséget minden eszmei irányzat számára a szélsőbaltól a szélsőjobbba. Az Eiserne Ring vezetői készségesnek mutatkoztak a megegyezésre a környező utódállamokkal. 1932-33 fordulójától állandó kapcsolatot tartottak a magyarországi legitimista mozgalom vezető személyiségeivel. Az első jelentősebb megbeszélésre 1933. május 28-29-én került sor. Az osztrák oldalt F. Wiesner, M. von Hohenberg herceg (Ferenc Ferdinánd fia) és J. Lichtenstein herceg képviselte. A magyar vendéglátók között – mások mellett – Zichy János és Károlyi József grófokat is megtaláljuk. Friedrich Wiesner, az osztrák küldöttség vezetője a külügyminisztériumot is felkereste, hogy a szándékaik békés voltát és tárgyalókészségüket kifejezze.¹⁹⁴

A további két szervezet ismertetése előtt ismét érdemes röviden foglalkozni a magyar és osztrák legitimizmus viszonyával, illetve a kölcsönhatásokkal. Theodor Hornbostel külügyi államtitkár kormányzati felkérésre 1937 februárjában jelentést készített a magyar legitimizmus és legitimisták helyzetéről és esélyeiről. Ebből a jelentésből egyértelműen megállapítható, hogy az osztrák hatalmi

192 F. G. Jüngert és H. Bechlyt idézi Kurt Sontheimer: *Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik*, München, 1994. 216-217. o.

193 *Gerhard Botz*: Der „4. März 1933” als Konsequenz ständischer Strukturen, ökonomischer Krisen und autoritärer Tendenzen, in: Der 4. März 1933. Vom Verfassungsbruch zur Diktatur, Hrsg: E. Fröschl, H. Zoitl, Wien, 1984. 24. o.

194 ÖS. AdR.NPA. Die politischen Berichte der Gesandtschaft in Budapest 1918-1938. Karton 22. Berichte: 20-31. 5. 1933. A kapcsolatokról a követek különös előszeretettel és szimpátiával tudósítottak.

köröket érdekelte a monarchisták magyarországi ereje és tömegbázisa. Hornbostel a mozgalom szervezettségéről és tömegbázisáról a következőképpen írt: *„A legitimisták száma Magyarországon nem csekély, mégis teljességgel hiányzik a központi apparátus, illetve az átfogó propaganda bel- és külföldön, kompakt csoportok csak elszórtan találhatók (így pl. Tolna megyében).¹⁹⁵ Az idézetben Hornbostel utal a magyar legitimista mozgalom egyik legsúlyosabb belső ellentmondására, vagyis a legitimista politikusok és látens támogatók közötti szakadékra, valamint a pártszerű működés hiányában gyökerező szervezetlenségre és az egymástól való elszigeteltségre. Hornbostel a lehetséges szimpatizánsok, illetve támogatók közé sorolja a vidéki nagyvárosok lakosságát, a gazdagabb iparos rétegeket, a polgári elemeket, a zsidó származású tőkés városi polgárságot, a katolikus klérus jelentős részét és az arisztokrácia egyes csoportjait. Hornbostel sorra veszi a legitimista mozgalom személyiségeit (Sigray Antal, Grieger Miklós, Zichy János, Makray Lajos és Károlyi József), s megállapítja, hogy mindegyikükből hiányzik a vezetői minőség. A jelentést záró szavak összefoglalják a magyar legitimista mozgalom valós helyzetét: *„...hiányoznak a szervezeti keretek, az azt összefogó erők és egy igazi vezér.”¹⁹⁶ Hornbostel szerint a magyar legitimistáknak, szemben az osztrák monarchistákkal, nem sikerült hatalmi tényezővé válniuk.**

Noha a szervezeti kapcsolatok gyengén működtek az osztrák és magyar mozgalom között, a parallel jelenségek mutatják a mégis létező kölcsönhatásokat. Ausztriában és Magyarországon a harmincas évek elején, részben a gazdasági világválságra adandó válaszként, felerősödtek a diktatórikus tendenciák. A hatalmi körök egy szélesebb része Ausztriában és egy szűkebb csoportja Magyarországon a legitimizmus gondolatrendszerében vélte megtalálni a diktatórikus törekvésekkel szembeni alternatívát. Ausztriában a legitimistáknak sikerült a kormányzati körökben is megkapaszkodniuk, ennek okaként említhető, többek között, Ausztria geopolitikai helyzete és az önálló állami létért folytatott küzdelem. Magyarországon több jól megírt program is készült, de hiányoztak a profi politikusok, akik a legitimizmus megváltozott szellemi arculatát sikeresen képviselni tudták volna. A harmincas évek legitimizmusa már egész más értékek körül szerveződött, magába szívta részben a liberális, részben a konzervatív és nem utolsósorban a keresztényszociális gondolatokat.

Az Anschluss egyre fenyegetőbb veszélyére ösztönösen hívták fel a figyelmet a magyar parlament legitimista meggyőződésű képviselői, mivel jó részük hitt Ausztria és Magyarország sorsközösségében, és természetes szövetségesnek tekintette a szomszéd országot. Éppen ilyen figyelem nyilvánult meg az osztrák kormányzat és a monarchista csoportok részéről, ezt jól mutatja a budapesti osztrák követség különös érdeklődése a harmincas években és egyértelmű szimpátiája a magyar mozgalom iránt (maga Hornbostel hosszabb ideig csak a legitimista mozgalom megfigyelésével foglalkozott).

1938. március 13-án bekövetkezett az Anschluss. Az időpont lényegében választóvonal a magyar legitimista mozgalom történetében is – hiszen Ausztriában illegalitásba szorultak a monarchisták – ,

195 ÖS.AdR.NPA. Sammlungen/Nachlässe, Gruppe 09. Nachlass von Theodor Hornbostel. Karton 18. Bericht. Dátum nélkül.

196 Uo.

végleges perifériára kerülésük ekkor kezdődik. Ettől kezdve szinte teljesen jelentéktelenné válik szerepük. Ausztria önálló állami létének megszűnése végzetes hatást gyakorolt az osztrák, de a magyar mozgalomra is. Kiállásuk példaértékű mindkét országban a fasizmus térhódításával szemben és a diktatórikus törekvések ellenében, tömegbázis és megfelelő szervezeti feltételek hiányában azonban tevékenységük nem hozhatott átütő eredményt.

A monarchista szervezetek közül a *Kaisertreue Volkspartei* a többenél jóval kisebb befolyást vallhatott magáénak, tervei inkább az illúziók talaján mozogtak. Vezetőjük Gustav Wolff nyugalmazott ezredes volt. A szervezet rendelkezett némi támogatottsággal a bécsi egyetem hallgatóságának egy szűk rétegében, amely harcos megmozdulások szervezésében jeleskedett. Martin Sienkovitch, az egyetemi diákmozgalom frontembere szervezte a felsőoktatási akciók és tüntetések zömét.¹⁹⁷

Az *Eiserne Ring* radikálisan bírálta mind a Dollfuß-, mind a Schuschnigg-kormányzatokat. A társadalom elszegényedésének és elnyomorodásának megállítására vélekedésük szerint a hatalom nem volt képes használható programot kínálni, mivel minimális szociális érzékenységgel sem rendelkezett.

Itt kell utalnunk a későbbiekben még tárgyalandó szociális monarchia ideájára, mely más választ kívánt adni, mint a kellően határozott és egyértelmű megoldást kínáló tekintélyelvű és totális törekvések. A politikai destabilizációt kifejezetten a szociális feszültségek enyhítésével és csillapításával óhajtották orvosolni. A szociális királyság gondolatát Magyarországon is képviselték néhányan. A rendszeralkotó politikusok és közírók közül Grieger Miklós és Pethő Sándor nevét lehet megemlíteni.¹⁹⁸

Az *Eiserne Ring* tagjai tiltakoztak a diktatórikus intézkedések és a hivatásrendi állam felépítése ellen. A monarchia államformájában és a királyban látták azt az erőt, mely a túlzott társadalmi különbségek orvoslására és az elégedetlenség csillapítására a tekintély erejénél fogva, valamint az évszázados hagyományok alapján (Habsburgok dicsőítése) alkalmas lehet.

A Monarchia tradícióját éppen az önálló nemzetté válás viszonylatában kell hangsúlyoznunk, mivel a múlt szimbolikájában kifejezetten a jelen igazolása és magyarázata rejtőzött, vagyis hogy az osztrák történelem nem más, mint a Habsburg-monarchia története. A „*Die Habsburger waren Österreich*” szállóigéje a nyugati közgondolkodásban egyértelmű teret nyert. A kettő „összetartozása” az Ausztria önállósága mellett lándzsát törők érvrendszerében és politikai programjában az első helyen szerepelt. Közéjük sorolhatjuk természetes módon a legitimistákat, a keresztény-konzervatív erőket Dollfuß és Schuschnigg szűkebb politikai holdudvarával, illetve tömegbázisával együtt, valamint – némileg meglepő módon – a kommunistákat is.

A fenti problematika meghatározó teret kap számos, Ausztria történetével foglalkozó történész művében. Sir Charles Petrie amerikai történész ezzel kapcsolatban így ír: „*A múltban sokkal inkább*

197 A legitimista mozgalom egyik lehetséges tömegbázisát a bécsi egyetemisták adták, amennyiben utcai demonstrációra került sor, ők mindig mozgósíthatóak voltak. Lásd erről bővebben: ÖS. AdR. NPA. Auswärtige Angelegenheiten, Gruppe 01. Abt. 13 Personal und 15 Rechtssachen. Karton 5-12.

198 Lásd erről bővebben Pethő Sándor: *A magyar Capitólium*, Budapest, 1932.

az uralkodóház, semmint valamiféle nemzeti érzés tartotta együtt az országot, és az osztrák átlagember úgy látta, hogy az állam az uralkodóban testesül meg.”¹⁹⁹

A Wolff ezredes „szervezetéhez” tartozók megvalósíthatónak ítélték a monarchia azonnali visszaállítását, a külpolitikai helyzetet érettnek tartották erre, semmiféle külső beavatkozással nem számoltak, ugyanakkor az új királyság területét kizárólag a létrejött Ausztria határain belül gondolták működőképesnek. (Elvetették az osztrák–magyar perszónálunió lehetőségét.) A bolsevizmus és egyben a fasizmus elleni harcot hirdették, hitet tettek az alkotmányos monarchia államformája mint az egyedüli üdvös „berendezkedés” mellett. Úgy vélték, az alkotmányos monarchia „az evolúciós fejlődés végcélja”, mivel egyesíti a tradíciókat, a tekintélyt és a tiszta erkölcsöket a modern kor követelményeivel. A király személyében látták az igazi garanciát a pártoktól független, köztekintélynek örvendő hatalom kiépítéséhez. Igazából nem közeledtek a hatalom képviselőihez, kérlelhetetlen ellenzéki séget hirdettek, csak az egyre fokozódó német nyomás hatására módosítanak politikájukon 1936–38 között.

Végül a harmadik szervezet, azaz a *Ring Österreichischer Soldaten* leírásánál fontosnak ítélem rövid írásos programja²⁰⁰ ismertetését, mivel jó néhány elemét a kormányzati politika hivatalosan képviselte s a Vaterländische Front mozgalmán keresztül és egyéb eszközök segítségével népszerűsíteni szándékozott.²⁰¹

A programok sorrendje egyértelmű képet ad a követendő célok sorrendjéről. Elsőként a hazaszeretet, a bajtársi magatartás és az osztrák tradíciók megőrzését, ápolását rögzíti, ezzel kifejezve, hogy a Ring Österreichischer Soldaten kiáll Ausztria független történeti létezése mellett. Ezt követi a hazafias osztrákságra irányuló nevelés megszervezése és „fejlesztése” „az ismerjük meg önmagunkat” jelszava nyomán. A továbbiakban – a helyzetre való tekintettel – megerősítést nyer a szervezet elkötelezettsége a „fennálló” államhatalom megtartása és támogatása mellett, illetve a határozott fellépés a hazaellenes („*vaterländsfeindlich*”) megnyilvánulások és cselekvések ellenében. Az előbbieket igazolására szükségesnek tartjuk idézni a program első részét, mely szerint a feladat: „*a hazaszeretet, a bajtársiasság és az osztrák hagyomány ápolása, [...] valódi osztrák hazafivá történő nevelés, [...] a hazaellenes törekvések leküzdése, az állami hatalom és ennek biztonsági szervezeti támogatása... Tagjai érdekeinek képviselője gazdasági és szociális helyzetük vonatkozásában, [...] a véletlenül szükséghelyzetbe jutott vagy kereset nélküli tagoknak, valamint ezek özvegyeinek és árvaiknak támogatása, amilyen mértékben a szervezet lehetőségei megengedik azt...*”²⁰²

199 Idézi Ernst Hoor: *Österreich 1918–1938 – Staat ohne Nation – Republik ohne Republikaner*, Wien, 1966. 13. o.

200 Alapvető forrásként használható az ÖS. AdR. NPA. Sammlungen/Nachlässe, Gruppe 09. Nachlass von Theodor Hornbostel, V. F. Karton 1-30, Gruppe 01. Auswärtige Angelegenheiten. Neue Administrative Registratur, Abt. 13. Personal und 15 Rechtssachen Karton 1-40.

201 Dollfuß és környezete 1933. május 20-án döntött a Vaterländische Front megalakításáról. A szervezet elsődleges feladata a párt nélküli struktúra igazolása s az osztrák misszió és nemzeti különállás szellemi és intézményes védelmezése volt. Rolf Bauer így ír a V. F. működésének eredményeiről, illetve a szervezet céljairól: „*Valamennyi hazafias szellemiségű állampolgár összegyűjtése érdekében május 20-án megalakították a Vaterländische Frontot, melyhez minden közhivatal betöltőjének csatlakoznia kellett. A kormányzat arra törekedett, hogy a V. F. segítségével osztrák hazafias irányvonalát ideológiailag alátámassza...*” Rolf Bauer: *Österreich – Ein Jahrtausend Geschichte im Herzen Europas*, München, 1994. 405. Véleményünk szerint az 1945 után megfogalmazott, Ausztria nemzeti függetlenségét igazoló tézisek természetesen kapcsolódtak a V. F. keretein belül kidolgozott programokhoz.

202 *Statuen des Ringes Österreichischer Soldaten*, ÖS. AdR.NPA. Sammlungen/Nachlässe, Gruppe 09. V. F. Karton 30. Februar. 1937.

A program a későbbiekben kellő alapossággal ír a fentiekben vázolt célok megvalósításának lehetséges eszközrendszeréről. Az osztrák nép és az ifjú nemzedék fanatizálása, nevelése és képzése (az osztrák állam és eszméjének rögzítése, elmélyítése), valamint az „impozáns” osztrák tradíció őrzése és életben tartása jelentette volna a program alapján a függetlenség fenntartásának és védelmének zálogát. Az írásos program ezekkel a mondatokkal zárul: *„A legfontosabb az osztrák nép nevelése és különösképpen a fiatal osztrák állampolgároknak az új osztrák állam gondolata és eszményei szerinti képzése. Szükséges a 18 életév alatti személyek számára ifjúsági csoportok létrehozása, gyűlések, ünnepségek, előadások, kedélyes összejövetelék és szórakoztatások rendezése a hazafias érzés erősítése céljából.”*²⁰³

A Ring Österreichischer Soldaten szervezet az előző kettőhöz képest sokkal inkább elfogadta a „Ständestaat” rendszerét, illetve feltétlen támogatásáról biztosította Dollfuß és követője, Schuschnigg elképzeléseit, így a szervezet alapvető magatartását rekonstruálhatjuk az adott politikai környezetben. Friedrich Mayer, a szervezet vezetője egy országos gyűlés alkalmával összefoglalta az osztrák legitimisták többségének jellemző viszonyulási formáját a fennálló hatalomhoz: *„A mai Ausztria földjéhez ragaszkodva, Kurt Schuschnigg szövetségi kancellár megbízható követésével, az új piros-fehér-piros állam alapirányultságához, a mártír kancellár, Engelbert Dollfußhoz híven és e nagy örökségnek a folytatására készen, a Vaterländische Frontot a politikai akarat hordozójának elismerve és minden ellene irányuló törekvést határozottan elutasítva, az állami vezetés adott irányelveinek értelmében kívánunk céljainkra, azaz az osztrák szabadság és függetlenség feltétel nélküli tiszteletére és figyelembevételére gondolni, továbbá elutasítunk bármiféle fajgyűlöletet.”*²⁰⁴ A beszéd üzenete egyértelmű. Kifejezi a monarchisták legfontosabb célját, vagyis Ausztria függetlenségének megőrzését, és ennek érdekében elkerülhetetlennek ítéli a Dollfuß, illetve Schuschnigg vezetete hatalom támogatását. A fajgyűlölet elutasítása pedig a náci Németországtól való nyilvánvaló elhatárolódásnak tekinthető.

Az önállóság „ideológusa”: Karl Ernst Winter

Az osztrák küldetés és önállóság tárgyalása esetében elkerülhetetlen Karl Ernst Winter szellemi és politikai hagyatékának gondos vizsgálata. Méltán nevezhetjük őt Ausztria független államisága legfőbb ideológusának, akinek a nevéhez kötődik a „jobboldalon állni és baloldali módon gondolkodni” ismert jelmondata, mely az Első Köztársaság idején nem számított túl népszerűnek. Karl Ernst Winter egyszerre volt gazdaságtörténész, politikus (1934 márciusa és 1936 októbere között Bécs polgármester-helyettese, tisztségéből éppen a túlzott kompromisszumkészsége folytán a baloldal irányába kényszerült távozni), történész, szociológus, valamint tanár, akinek fiatalsága szorosan összekapcsolódik Engelbert Dollfuß életútjával: közös katonai szolgálat az első világháború éveiben és barátság, majd a harmincas évekre „elhidegülő” viszony.

²⁰³ Uo,

²⁰⁴ Rede des Präsidenten des Ringes Österreichischer Soldaten von Friedrich Mayer 9.3.1937. ÖS. AdR. NPA. Auswärtige Angelegenheiten. Präsidium 1918-1938. Gruppe 01. Karton 31.

Winter talán a legmarkánsabb megfogalmazója a független és önálló, „mélyen közép-európai” Ausztriának. Mindig is erős kötődéssel viseltetett a Habsburg-monarchia intézményei és szelleme iránt. Politikus kortársaitól eltérően kitűnő kapcsolatokat ápolta a baloldallal. Tevékenysége egy széles, minél heterogénebb mozgalom vagy szövetség összekovácslására irányult, a hivatásrendi struktúra keretein belül a proletariátus beemelésével és emancipálásával, mely létrejötté esetén szerinte eredményesen veheti fel a harcot az osztrák függetlenség ellenzőivel, illetve ellenségeivel szemben (természetesen a hitleri Németországra kell gondolnunk). Írásainak jelentős részét szentelte az osztrák nemzet- és küldetéstudat vizsgálatának.²⁰⁵

Winter gondolatrendszerének néhány elemét fontosnak látszik megvizsgálni. A konzervativizmust (mint eszmét, ideológiát és politikai programot) 19. századi osztrák hagyományai alapján Winter kiváltképpen alkalmasnak tartotta az osztrák politikai és társadalmi erők összefogására, valamint a Monarchia nemes konzervativizmusát is követendőnek tekintette. Egyszeri esélyt látott, melyet a következőképpen ír le: „A történelmi helyzet önmagában is lehetőséget kínál. A nagy pillanatot elszalasztható. A konzervativizmus felelősséget jelent a nem konzervatívok számára is.”²⁰⁶

Tetten érhető az ostromlott vár pszichózisa, mely nem kizárólag Ausztriát fenyegette, de csak Ausztriában „kínált” lehetőséget a sajátos osztrák nemzet- és küldetéstudat kényszerű megfogalmazására és „világra hozatalára”. A fentiekben vázolt fenyegetettség érzéséből következő igazolási kényszer magában hordozta a tradíció, a folytonosság és az organikus fejlődés jellemvonásai alapján (a Habsburg-monarchia történetének és az osztrák nemzet történetének azonosságára hivatkozva) a nemzetteremtés lehetőségét, noha Winternél és a már említett szellemtársainál nem merült fel kérdésként, létezik-e egyáltalán osztrák nemzet.

Új jelleget ennek a konzervatív ideológiának – Winter elképzelései alapján – egyfelől a rendkívüli nyitottsága adhatott a baloldal irányában (értsd ezalatt a szociáldemokratákat és a kommunistákat), másfelől pedig céljait tekintve az, hogy példát mutathat és létező alternatívát adhat a nemzetiszocializmussal szemben egész Közép-Kelet-Európában. Éppen ez a harmonizáló erő és a kirekesztéstől mentes „környezet” megteremtése a Duna-medencében Ausztria vezetésével segíthette volna a közép-európai régió sajátos miliójének megtartását. Az előzőekből következően Ausztria konzervativizmusa Winter szerint csakis az „európai perspektívában érthető meg teljesen. Az Európa által Ausztriára gyakorolt kulturális behatások legalább olyan fontosak, mint a németek. Ausztriának döntenie kell és állást kell foglalnia a német állam és az osztrák állam két lehetőségének végleges kiválasztása között.”²⁰⁷ Winter természetesen a független Ausztriára „szavazott”, arra az országra, mely önálló kultúrával és történelemmel rendelkezik. A kulturális, politikai és gazdasági értelemben egymásra utalt és egymásba nőtt térség csak közösen védheti meg magát a pángermán-poroszfenyegetés ellenében.

205 Ezek közül kiemelésre kíváncsi az 1933 és 1936 között megjelent cikkei és tanulmányai az általa szerkesztett *Wiener Politische Blätter* hasábjain (pl.: *Arbeiterschaft und Staat*, *Arbeiterschaft und Monarchie* című tanulmányai stb.), illetve az 1935-ban megjelent *Österreichische Aktion* című programanyag.

206 *Wiener Politische Blätter*, I. Jg. Nr. L. 75. 16. April 1933.

207 Wintert idézi Ludwig Reiter: *Bekanntnis zu Österreich*. Wien, 1946. 24-25.

Az 1935-ben megírt *Arbeiterschaft und Monarchie* című dolgozatában Winter megkísérelte az osztrák politikai közéletet figyelmeztetni a néha ugyan csábítónak tűnő, de sokkal inkább veszélyes német befolyás erősödésére.²⁰⁸ A Németországgal való együttműködés előnyeivel szemben egy szomszédai felé nyitott, független Ausztria gazdasági kooperációját javasolja a Duna-medence országaival. Az új gazdasági és természetesen politikai együttműködés, valamint a „szociális monarchia” államberendezkedése mellett tesz hitet.

Vélekedése szerint a Habsburg-ház trónörököse, Habsburg Ottó először Ausztriában foglalná el a királyi méltóságot. Winter nem szól részletesen a Magyarországgal való együttműködésről, ugyanakkor beszél a két ország sorsközösségéről.

Winterhez hasonlóan a monarchista mozgalom – és helyenként a hivatalos politikai garnitúra is, különös tekintettel Schuschniggra – Habsburg Ottó mellett Ferenc József és I. Károly személyét állította reflektorfénybe, rámutatva a Habsburg-dinasztia e személyiségeinek politikai tisztánlátására, újkonzervativizmusára, magas erkölcsi ítélőképességére és uralkodói elhivatottságára.²⁰⁹ Mindezek tették őket – vélik a monarchisták – maradéktalanul alkalmassá államférfiúi hivatásuk sikeres megvalósítására, hiszen képesek voltak felülemelkedni személyes ambíciókon; alapvető „népszerűtetükkel” mindig a társadalmi békét szolgálták.

Ausztria a királyság államformájával jobb feltételek között biztosíthatja fejlődését egy középkelet-európai kisállamként, a gazdasági kooperáción keresztül szövetségre léphet szomszédaival, és létrehozhat egy új, nagyobb és jelentősebb politikai egységet, államalakulatot – állítja Winter. Elveti a kizárólag magyar területen történő restaurációt, hiszen ez a közvetlen Anschluss előkészítését jelentené, mivel Olaszország lemondana Ausztria védelméről Magyarország javára, és kiszolgáltatná Ausztriát Németországnak. A fasizmus és a bolsevizmus rémére utalva a pángermán előretöréstől való félelmeit hangoztatja. A 20. századi fejlődésből azt a következtetést volta le, hogy az alkotmányos monarchia az egyetlen alternatíva, az egyetlen erő, ami sikeres harcot folytathat a fasizmus és a bolsevizmus ellenében, erre biztosíték az a történeti út, melynek eredményeképpen a különböző fejlődési fokozatok bejárásával az alkotmányos monarchia mint államforma megszületett. Az ideális államformáról így ír: „A jövőendő monarchia, mely felülkerekedik a fasizmuson és a bolsevizmuson, éppúgy szintézise lesz a monarchiának és a szocializmusnak, mint a 19. századi alkotmányos monarchia, ami a monarchia és a demokrácia szintézise volt.”²¹⁰ Winter vélekedése alapján a 20. század embere nem vár mást, mint a politikai élet teljes szabadságát, a gazdasági igazságosságot, amit csak egy igazán jól működő állam képes biztosítani. Winter gondolatrendszerében a társadalom korporatív megegyezésen nyugvó szilárd királyság, és ez feltétlenül társadalmi támogatásra találna Ausztriá-

208 Karl Ernst Winter: *Arbeiterschaft und Monarchie*, in: Wiener Politische Blätter, 3.Jg. 1935.

209 A Habsburg-dinasztia személyiségeinek népszerűsítésére tett kísérletekről részletes anyag található: ÖS. AdR. NPA. Sammlungen/ Nachlässe. Gruppe 09. Christliche Soziale Partei 1-21. Karton, VaterländischeFront 1-36. Karton, Nachlass von Teodor Hornbostel 1-10. Karton.

210 Karl Ernst Winter: *Arbeiterschaft und Monarchie*, Wien, 1935. 323. o.

ban. Hangsúlyozottan szól a munkásság, illetve a dolgozó rétegek felé nyitás szükségességéről. Az új államformán belül a társadalom minden egyes csoportja autonóm szervezeteket hozna létre, ezek biztosítanák egyrészt a folyamatos kommunikációt a királlyal, másrészt lehetőség nyílna az érdekek és célok közös egyeztetésére és kidolgozására. Az osztrák társadalmat Winter a monarchia tradíciói alapján kifejezetten alkalmasnak tartja az érdekegyeztetésre.

Nem véletlen, hogy Winter gondolatrendszerében az újkonzervatív ideológia szorosan kapcsolódik a szociális királyság²¹¹ államformájához és ezen keresztül a Monarchia több évszázados „nemes” tradíciójához, ami szerinte egyben az új Ausztria hagyománya és történelme is.

Itt utalnunk kell a monarchia államformájának és eszméjének megváltozott jelentéstartalmára. Nemcsak Ausztriában, hanem máshol is élénk vita folyt a királyság intézményrendszeréről. Új meghatározások és elképzelések nyertek létjogosultságot, ezek közé tartozott a *szociális királyság* ideája. Ebben az elképzelésben az aktívabb állami beavatkozás keveredett egy nagyobb fokú és érzékenyebb szociálpolitikával, valamint a 20. század követelményeinek jobban megfelelő népkirály szimbolikájával.

Az egykori Monarchia soknemzetiségű volta szintén nagy hatást gyakorolt Winter eszmevilágára. A soknemzetiségű birodalom Winter szerint éppen a központi területekre hagyományozta a sokszínűség mitológiáját. Az osztrák ember éppen a népcsoportok keveredése eredményeként vált egészen sajátossá. Winter gondolatai különösen erős hatást gyakoroltak a kezdetben nácibarát, majd egyre inkább osztrák hazafivá váló Ernst Rüdiger Starhemberg-re, aki 1935-től alkancellárként – igazolhatóan – minden beszédét ezekkel a mondatokkal kezdte. *„Osztrákok, legyetek büszkék arra, hogy osztrákok vagytok! Osztrákok, legyetek büszkék arra, hogy az Úristen valami rendkívüli jelölt ki benneteket, és legyetek tudatában annak, csak rajtatok múlik, hogy ezt a rendkívüliséget tettekre váltsátok.”*²¹² A mondatok Winter meggyőződésével összecsengően az osztrák hazafiság fontosságáról és az osztrák küldetés létezéséről szólnak. Starhemberg is kiemeli ennek a küldetésnek az isteni jellegét, bizonyítandó az osztrákság kiválasztottságát, egyediségét.

A nemzetkefelettség eszméje és eszménye Winter nyomán egyértelműen a 20. századra nemzetté érett osztrákságban testesül meg, nem titkolva a kötődést a német kultúrkörhöz, de legalább ilyen súllyal, ha nem erőteljesebben ragaszkodva a Duna-medence valamennyi nemzetéhez-kultúrájához.

A valóságban a nemzetkefelettség eszméjének leghitelesebb képviselője tette nemzetté Ausztriát. A birodalmi állapot után a kismemzeti keretek között tovább élő „keveredettsé” érzése részben egy nagyobb politikai egység felé való törekvés megmaradását, másrészt az esetlegesen megvalósuló, új Duna menti államon-államszövetségen belüli osztrák nemzeti különállás vízióját sejtette. Ausztria küldetése éppen abban nyilvánul meg, hogy a szétszabdalt és eltérő érdekű közép-kelet-európai országokat-nemzeteket összefogja, integrálja, és közvetítsen a konfliktusok elsimításában.

211 Winter 1933-ban az általa szerkesztett újság hasábjain egy rövid szerkesztőségi közleményben foglalkozik a szociális királyság gondolatával. *Wiener Politische Blätter*, 1. Jg. Nr. 1. 16.6. 1933. 85. o.

212 Ernst Rüdiger Starhemberg (arisztokrata családból származó politikus, az osztrák Mussolininek kikiáltott Heimwehr-vezér majd alkancellár, a harmincas évek végére meggyőződéses osztrák hazafivá vált) beszédének részlete: *Die Reden des Vizekanzlers E. R. Starhemberg*, Hrsg. V. Österreichischer Bundespressdienst, Wien, 1935. 124. o.

Visszatérve a „winteri újkonzervativizmushoz”, nyilvánvalóan a keresztényszocialisták és a legitimisták között is akadtak szép számmal olyanok, akik szimpatizáltak ezzel a reformgondolattal (Anton Wildgans, Guido Zernatto, Anton Winkler, Leopold Kunschak stb.).

Winter számos keresztényszocialista politikushoz hasonlóan kifejezetten ellenezte Dollfuß kancellár véres leszámolását (1934. február) a szociáldemokratákkal, mivel ezzel a nemzeti egység szétrombolását látta megvalósulni, ugyanakkor – a legitimista mozgalomhoz hasonlóan – a mind markánsabb „pángermán” veszély láttán hajlandónak mutatkozott az együttműködésre akár a parlamentarizmus intézményeinek „szükségszerű korlátozása” mellett is (többpártrendszer megszüntetése, végrehajtó hatalom erősítése a törvényhozó és bírói ág rovására, a társadalom forradalmi és hierarchikus megszervezése stb.). „A cél szentesíti az eszközt” elv értelmében „elnézhetőnek” látszott Ausztria politikai rendszerének és társadalmának fasiszta jellegű átszervezése, amennyiben ez a függetlenség ígérését hordozta.

Winter a legitimisták többségével együtt támogatta Dollfuß és később Schuschnigg politikáját is, mivel mindkét kancellár kifejezte szoros kötődését (Seipelhez hasonlóan) „a régi Ausztriához, mely az univerzalitás nagy elvének az országává vált, amire egykor a szent római birodalom alapozódott, és az új Ausztria alapozódik.”²¹³ A demokratikus keretek felfüggesztése szükséges és elkerülhetetlen „rossznak” tűnt, amelytől – miután betöltötte „misszióját”, azaz biztosította Ausztria függetlenségének a megőrzését – a rendszer törvényszerűen nyitottabbá vált volna.

Az újkonzervativizmus támogatói Ausztriában (keresztényszocialisták és legitimisták) elfogadták az Első Köztársaság kialakult politikai struktúráinak átrendezését, korlátozni kívánták (átmenetileg) a törvényhozó és bírói hatalom befolyását, és szükségszerűnek ítélték az „oktrojált” 1934. május 1-jei alkotmány alapján a végrehajtó hatalomnak a szituáció rendkívüliségeből adódó szélesítését. Ez korántsem jelentette bármifajta diktatúra elfogadását, sokkal inkább kívánták egy nemzet fölött álló, de a nemzet érdekeit szolgáló nagy tekintélyű személyiség (király) hatalmát, mert éppen egy ilyen köztiszteletben álló tekintély lett volna képes az osztrák nemzet politikai egységét megteremteni.

A kortárs legitimisták, illetve monarchisták szerint sem Dollfuß, sem Schuschnigg nem rendelkezett megfelelő harmonizáló és integráló képességgel, nagyra törő hatalmi ambícióik nem párosultak a kor kívánalmainak megfelelő, tényleges karizmatikus politikai képességeivel, hiszen a baloldallal szembeni megvetésüket és ellenszenvüket kritikus, illetve válságos politikai helyzetben sem voltak képesek felülvizsgálni. Mégis elmondható, hogy különösen Dollfuß „nemzetalkotó és -formáló akaratát” minden egyéb súlyos hibája ellenére elismerték, mivel „Dollfuß – habár hibás eszközökkel, de mégis pozitív eredménnyel – ennek az országnak valami olyasmit nyújtott, ami csodaszamba megy: az osztrák öntudatot. A kancellár, belső hangját követve a haláláig, Ausztriát újra felébresztette. Mert – emlékezzünk rá joggal – Ausztriának ez az újraébresztése tulajdonképpen csaknem akarata ellenére ment végbe. Csakis a német irányultságtól történő lassú elszakadás során jött létre az osztrák irányzat. Egy

213 Schuschnigg beszédrészlete megtalálható: Schuschnigg spricht – Das politische Gedankengut eines Österreicher, Wien, 1935. 22. o.

*olyan férfi, mint Dollfuß, volt ennek a kifejlődésnek a jelképe. Ausztriának az újjáéledése tehát valóságos csoda volt, az osztrák csoda, melyet Dollfuß az elhivatottsága iránti teljes odaadásával valósított meg.*²¹⁴

Véleményünk alapján Winter előbbi elemzése reálisan világít rá Dollfuß tevékenységének valós értékeire. Dollfuß kezdetben kényszerűségből fogott hozzá Ausztria életképességének igazolásához, ugyanakkor a kényszerűségből fokozatosan lett meggyőződéses politika. A dollfußi rendszer diktatórikus jellegének elutasítása mellett Dollfuß személyes érdemei az osztrák nemzet- és küldetéstudat felébresztésében és megfogalmazásában elvitathatatlank.

Tekintélyelvű, de nem totális struktúrák

Hangsúlyozni kell az éles különbséget a tekintélyelvű (hivatásrendi jegyekkel átszőtt) és a totális államszervezet között.²¹⁵ Ausztriában az autoritáson nyugvó hivatásrendi berendezkedés képviselői és programszerű megfogalmazói (Ottó Ender, Richard Schmitz és Johannes Meßner) tekintélyelvű, de azt néhány ponton a társadalmi öngazgatással – tradicionális, az osztrák történelem során kialakult tartományi autonómiák talaján és mentén – vegyítő struktúrában gondolkodtak. A tekintélyelvű hivatásrendi rendszer ingatagságát Schuschnigg közvetlenül a második világháború után érdekes módon éppen az autoriter jegyek dominanciájának tulajdonította: *„Nos, bár tekintélyelvű államnak minősítettük magunkat. Ennek során azonban – legalábbis a német megítélés szerint – látszólag kardinális és halálos hibát követtünk el: megkíséreltük a tekintélyelvű, azonban nem totalitárius állam létrehozását, meglehet, hogy ezért a belső állami felépítésünkben félúton lehorgonyoztunk... Gyakorlatilag nagyon nehezen tagadható, hogy ezen köztes megoldás foglyává váltunk, a köztes megoldás mindig félmegoldás, és a félmegoldás sohasem bírja ki a valóságot.*²¹⁶

A harmincas évek Ausztriájának gyakorló politikusai számára kifejezetten a tekintélytiszteleten nyugvó, vertikálisan szervezett (horizontális kinövésekkel), szigorú alá- és fölérendeltségi viszonyokon alapuló, de nem a csalhatatlan vezér szavaitól függő struktúra, illetve ehhez kapcsolódóan egy ellenideológia látszott megalkotandónak és kiépítendőnek.²¹⁷ Beszélhetünk természetesen fasiszta áramlatokról, gondolkodási hajlamokról és intézményekről is, azonban egy önmagában zárt fasiszta, totalitárius állam Ausztriában sohasem létezett. Az áramlatok nem közeledtek egymáshoz, még a legnépszerűbb szélsőjobboldali szervezet is inkább sok eltérő irányzat konglomerátumának számított (Heimwehr, Heimatschutz). A rendszer tipizált osztrák „tulajdonosságait” gazdagíthatja létrejöttének véletlenszerűsége, bevezetésének *kényszerűsége és ellenmodell* tartalma. Bizonyos értelemben kísérlet volt arra, hogy a fasizmust saját fegyvereivel verje meg, de mindenesetre egy módszer, hogy Ausztriának a nemzetiszocializmustól való fenyegetettségéhez,

214 *Wiener Politische Blätter*, 2. Jg. Nr. 2. 199. 23. 12. 1934.

215 Kurt Sontheimer: *Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik*, München, 1994. 208-209. o.

216 Schuschniggot idézi Anton Hopfgartner: *Ein Staatsmann im Kampf gegen Hitler*, Wien, 1992. 64. o.

217 Részletesen és szemléletesen foglalkozik ezzel a problémával Karl Ernst Winter a *Wiener Politische Blätter* már idézett, 1934. december 23-i számában a 197-204. oldalon. Hasonlóképpen találóan és pontosan fogalmazza meg ennek az egyedi „struktúrának” a jellegzetességeit Ludwig Reichhold: *Oppositen gegen den autoritären Staat – Christlicher Antifaschismus 1934-1938*, Wien, 1964.

ami kívülről, a Harmadik Birodalom által adott volt, ne kapcsolódjék még egy belső fenyegetés a Nemzetiszocialista Német Munkáspárt Ausztriában kifejtett agitációja révén.

Tovább gyengítette az osztrák „fasizmus” esetleges totális jegyeit a Dollfuß „parancsára” 1933 májusában alakult Vaterländische Front nevű szervezet. A kancellár és környezete szerint a Vaterländische Frontban a sokszínű osztrák nemzet akarata, véleménye és politikai arculata fejeződött volna ki, azaz a már ténylegesen nem működő, vagy szétvert pártok ebben a „mozgalomban” artikulálhatták véleményüket, illetve „gyakorolhattak kritikát” a hatalom fölött, ezzel teremtve meg a hatalom legális puha ellenzékének intézményes kereteit.

A kialakuló rendszer további sajátossága, hogy annak politikusi elitje döntő és meghatározó részben a keresztényszocialista párt soraiból került a hatalom sáncain belülré.²¹⁸ Ausztria különállásának elfogadása azt is jelentette, hogy a harmincas évekre felnőtt politikusgarnitúra, melynek jó részét a keresztényszocialisták adták, a demokratikus keretek felszámolása mellett a saját hatalma megőrzésének garanciáját és biztosítékát is a függetlenség megőrzésében látta. Részben ez adja az osztrák „nemzetformálás” egyediségét, mivel egy demokratikus hagyományokat maga mögött tudó párt „vállalta” fel Ausztria forradalmi átszervezését az állam és a végrehajtó hatalom fokozott részvételével, illetve csaknem kontroll nélküli működtetésével. Az egész kísérlet egyfelől az életképesség igazolását szolgálta, másfelől az európai egyedüllét és elhagyatottság érzéséből és realitásából következően az önmeghatározás perspektíváját vetette fel. A harmincas évek kormányai az osztrák nemzet létezésének elfogadtatására és szellemének, küldetésének meghatározására törekedtek. Ebbe beletartozott a nemzetpropaganda megszervezése, az intézményes keretek kialakítása és kiépítése, valamint a hivatásrendi struktúra népszerűsítése. Ennek terrénuma a Vaterländische Front országot behálózó szervezete lett, pontosabban azon belül az úgynevezett Neues Leben kezdeményezés volt hivatott a hivatásrendi berendezkedés előnyeit bizonyítani, illetve felépítésének elkerülhetetlenségét az osztrák társadalom széles rétegei számára elfogadhatóvá tenni.

Álljon itt a hivatásrendi államberendezkedés csak Ausztriára alkalmazható ideája a Vaterländische Front névtelen munkatársainak megfogalmazásában: *„A parlamentarizmus és a diktatúra között az a különbség, hogy az egyikben a nép, a másikban a diktátor rendelkezik befolyással és hatalommal. Szerintünk mindkettő szélsőséges berendezkedési forma. A jogos és az igazságos az, ami a közösség számára hasznos. A tekintélyelvű vezetést pontosan a jognak és az igazságosságnak szabad vezetni, tehát már maga is »vezetett«. Nem az ember a vezetés utolsó egysége, hanem az isteni törvények. A hivatásrendi struktúra célja és lényege a kis közösségek jogainak megszervezésében csúcsosodik ki. Minden közösség a természetes közösségre épül, melynek összejtje a család. A szakszervezet a közösség legszilárdabb támasza. A munkások jogait a szakszervezet politikai hatalma oltalmazza. A ma követelése az osztályhatalom és osztályharc helyett az, hogy legyen bér-igazságosság az államban.”*²¹⁹

218 Friedrich Reinhofer: *Ignaz Seipel – Mensch und Staatsman*, Wien, 1978

219 ÖS. AdR. NPA. Sammlungen/Nachlasse, Gruppe 09. V. F. Karton 3. 14. 3. 1935.

Összegzésül megállapíthatjuk, hogy a legitimista mozgalom gondolatai, amelyek 1918-tól folyamatosan a független Ausztria eszményét hirdették, 1934 után közel kerültek a kormány által képviselt politikai programhoz. Ez megnyilvánult bizonyos szervezeti törekvésekben (különösképpen a Vaterländische Front esetében). 1938 után a legitimisták üldözésnek voltak kitéve, többüket börtönbe zárták, sokan emigrációba kényszerültek, ahol tovább folytatták harcukat a független Ausztria visszaállításáért. 1945 után szerepük minimálisra csökkent

A TÁRSADALMI INTEGRÁCIÓ LEHETSÉGES ÚTJAI – A Közelítések folyóirat margójára –

DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2023.1-8>

Felvezető

A hazai és nemzetközi színterek mindennap hangoztatott kérdései közé tartozik a befogadás vagy elutasítás, a kirekesztés érzésével való azonosulás.

A különböző társadalmi csoportok körében hol erőteljesebben, hol egyáltalán nem jelent problémát, ha mássággal, különbözőséggel rendelkezünk, mert minden ember más, van, aki manuálisan és van, aki gondolkodásában erősebb, van, aki fekete, van, aki fehér stb. Egyben mindenki azonos, valahova, valamihez vagy valakihez tartozni szeretne. Szeretnénk, ha befogadnának!

A társadalmi integráció és a manapság még inkább használt fogalom, az inkluzív társadalom sokféleképpen képzelhető el és valósítható meg egy közösségben. Egy azonban bizonyos, a társadalom tagjai igen eklektikusan gondolják e két folyamatot, tevékenységet, megvalósulásukat a különböző színtereken. Éppen emiatt szükséges a fogalmak tartalmi körbejárása és összesítése a jelen tanulmány fő vonalának megértése szempontjából.

Az inkluzív társadalom, a társadalmi integráció és az önkéntesség állandó szereplője a 21. századi színtérnek, legyen az szociális kérdés, gazdasági újragondolás vagy fogyatékos-ügy.

A **társadalmi integráció** a leggyakrabban használt fogalom a különböző, nem feltétlenül csak a társadalomtudományi területeken. „A szociológiában nincs kellően rögzült és meghatározott értelme. Mint a köznapi beszédben, jelentheti az elemek erős kölcsönös függési vagy összetartozási állapotát vagy az ehhez az állapothoz vezető folyamatot.” (Szociológiai lexikon, 1998)

Ennek a folyamatnak az egyik résztvevője az **inkluzív társadalom**, a „mindenki társadalma”, amelyben minden egyén aktív szerepet játszik” (ENSZ szöveg alapján). E fogalom magában rejtje a sokszínűséget, az egyenlőség iránti vágyat, valamint a társadalmi igazságosság elveit. „Az inkluzív társadalmak minden egyént és csoportot életkor, nem, szexuális irányultság, etnikum, faj, képesség, vallás, bevándorlási státusz és társadalmi-gazdasági státuszhoz való hozzáférés alapján involváltnak. A teljes részvétel rezervál, de nem korlátozódik sem a kulturális, sem a gazdasági, sem a társadalmi, környezetvédelmi, jogi, fizikai és politikai területekre. Az inkluzív társadalom megkérdőjelezi

220 A szerző a Milton Friedman Egyetem főiskolai docense és a Közelítések folyóirat főszerkesztője

a kirekesztő törvényeket és hagyományokat, amelyek legtöbbször peremhelyzetbe kényszerítik az egyéneket és csoportokat identitásuk alapján.

Így elmondható, hogy „az inklúzió – befogadás – olyan tudatosan működtetett társadalmi hatásrendszer, amely képes a kirekesztést, kirekesztődést meggátolni és a valódi (nemcsak fizikai értelemben vett) hozzáférést biztosítani. Az inklúzió a kultúráknak és közösségeknek azon nézetén alapul, hogy a befogadás soha be nem fejeződő folyamat, állandó munka egy ideálért, amikor a társadalomban tapasztalható kizárási kényszerek eltűnnek. Az inklúzió társadalmi érvényesítésének egyik legfontosabb terepe az oktatás. A befogadó társadalom alapvető forrása a közösség oktatásának, maga az oktatás pedig több mint az iskoláztatás – cselekvés a közösséggel, a közösségben, a közösségért.” (Varga, 2010)

Mindezek mellett és mintegy összekötő kapocsként a közösségi feladatok vállalásában és e két folyamat megvalósulásában az elmúlt évtizedek legfontosabb tevékenységévé, mechanizmussá vált az önkéntesség. Számos hazai és nemzetközi vizsgálat, kutatás bizonyítja, hogy az önkéntesség által a társadalom erősebbé és kevésbé szétforgácsolhatóvá válhat.

Korábban a kutatások az önkénteseket a szervezeti elvárások oldaláról vizsgálták, újabban az önkéntesek elvárásai, motivációi, igényei kerülnek középpontba. Bartal Anna Mária szerint „az Önkéntesség Magyarországon 2018 vizsgálat, és a legutóbbi Európai Értékrend Vizsgálat (EVS, 2017/18) azt mutatja, hogy generációváltás zajlik a hazai önkéntességben. A fiatalok növekvő aránya új kihívásokat támaszt a szervezetekkel szemben, nő az ún. epizodikus önkéntesség, s ennek nyomán a szervezeteknek is rugalmasabbá kell válniuk, és jobban kell építeniük az önkéntesek motivációira.” (Bartal, 2019)

Az **önkéntességnek** számos definíciója létezik. „Ezen definíciók metszete három fő jegyet tartalmaz. A tevékenység önkéntes, kényszer nélküli, nem ellenszolgáltatás fejében végzik (bár a költségtérítés megengedett), mások (nem háztartástagok – személyek, csoportok, közösségek, társadalom) hasznára irányul.” (Perpék, 2017)

Egy kissé általánosabb megközelítésből „az önkéntesség a társadalmi, kulturális, gazdasági vagy környezeti fejlődés közösségi eszköze. Az önkéntes tevékenység különböző területekre terjed ki; a katasztrófák idején nyújtott humanitárius segítségnyújtástól, az emberi jogok védelmén, az egészségügyi és szociális segítségen keresztül a közügyek képviselőitől, politikai jellegű akciókban való részvételig.” (Infojegyzet, 2021)

Péterfi Ferenc (2002) egyik tanulmányában kiemelte az önkéntes munka legfőbb ismérveit is. Szerinte az önkéntes munka főbb jellemzői: „személyes indíttatású, szabad, egyéni választáson alapul, anyagi érdekektől mentes, mások javát szolgálja; elősegíti, hogy egyének és közösségek részei legyenek saját problémáik megoldásának és egyidejűleg hasznos a támogatásra szorulóknak és az önkéntes munkát végzőknek” (Péterfi, 2002). „Az önkéntességgel foglalkozó, főleg nemzetközi szakirodalomban, széles vita alakult ki arról az elmúlt évtizedekben, hogy mennyiben az önkéntes saját választása, indítékai, motivációi vagy a külső körülmények, lehetőségek, »a meghívás« befolyásolja azt, hogy miért és milyen tevékenységi területeken lesz valaki önkéntes. Az elmúlt több

mint fél évszázadban megváltoztak az önkéntességi szokások. Ma már nagyon kevés »magányos« önkéntest találunk, a legtöbb önkéntességet vállaló igyekszik ezt szervezett keretek között megtenni” (Volunteer Motivation, 2009).

„Az önkéntes munka az egyik legalkalmasabb módszer a napjainkban oly divatos csapatépítésre. Egy önkéntes munka során valóban megtanulhatunk csapatban dolgozni, és megtapasztalhatjuk a közös munka örömét. Sokszor a vállalatok is ösztönzik az önkéntességet munkavállalóik körében, pl. úgy, hogy egy napra elviszik a dolgozókat valamilyen önkéntes munkát végezni” (Farkas et al., 2012).

Alapkérdések

A társadalom és környezete az utóbbi időben jelentős változáson ment keresztül. E változások köre egyfelől magába foglalja a komplexitást, a kihívásoknak történő megfelelést, másfelől azokat a tényezőket, amelyek a társadalom különböző, integrációra kevésbé vagy más módon képes tagjait befolyásolják. E tényezők keresttúze eredményezte azt a stratégiát is, mely ezt a disszonanciát feloldhatja.

„Ezért meg kell keresni és meg kell találni a módját, hogy miként szüntethető meg a növekvő társadalmi nyomással kapcsolatos problémák köre. Az önkéntesség előnyeivel kapcsolatos kutatások azt mutatják, hogy az önkéntesség jelentős szerepet játszhat az oktatás folyamatában és a fogyatékossgal élő emberek későbbi bevonásában, valamint a későbbiekben a környezet elvárásainak megfelelésében. Ezt figyelembe véve az elmúlt években megjelent az »inkluzív önkéntesség« kifejezés, amely támogatja a társadalomnak a befogadás elérésére irányuló erőfeszítéseit.” (Markova, 2018)

„A sérülékeny csoport és az önkéntesség kapcsolatában a 2000-es évektől indult el egy új szemléleti megközelítés, az inkluzív/befogadó önkéntesség elméletének és gyakorlatának kidolgozásával Amerikában és az Európai Unióban. Ebben nagy szerepe volt az ENSZ Közgyűlés által 2001-ben elfogadott határozatnak, amely felértékelte az önkéntességnek a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben és a társadalmi integrációban játszott szerepét. Az Európai Unió Szociális Bizottsága által támogatott Life Learning Program keretében 2013–2015 között hirdették meg az Inclusive Volunteering programot hét ország részvételével, melyek közül az egyik Magyarország volt. Sajnos itthon ez a program teljes disszemináció nélkül maradt, míg Írországból egy teljes startégiát építettek fel a befogadó önkéntesség elterjesztésére.” (Bartal, 2021)

Az inkluzív/befogadó önkéntességet úgy definiálhatjuk, mint önkéntes lehetőségek, amelyek minden ember számára elérhetők, életkortól, kultúrától, nemtől, szexuális irányultságtól, etnikai hovatartozástól függetlenül. A megfogalmazáshoz azonban erőteljes magyarázat szükséges. E körből kiemelendő csoportot képeznek a fogyatékossgal élők. Az utóbbi évtizedek szemléletváltozásának alapja az ún. normalizációs elv, mely a fogyatékossgal élő emberek számára a normális életfeltételeket teremtő, egyéni szintű, intézményi rendszert háttérbe szorító szakmai

törekvésnek tekinthető. Az elv alaptézise olyan társadalmi környezet megteremtése, amely az érintett számára a legoptimálisabb, fejlődést és életminőséget segítő, nyitott társadalom felé orientáló egyéni életutat teremt.

A 21. században az újtípusú társadalmi kapcsolódások, így az inkluzív önkéntességben résztvevő speciális társadalmi csoportok között is e normalizációs elv működteti a befogadást.

A fogyatékossgal élő személyekről általában feltételezzük, hogy leginkább a szolgáltatások igénybe vevőinek szerepét töltik be, és nem kapták meg a lehetőséget arra, hogy kihasználhassák a szolgáltatások nyújtásából származó előnyöket e pozícióban.

Az inkluzív/befogadó önkéntesség teóriája és gyakorlata (Miller et al., 2002; Lindsay, 2015) az önkéntesség kutatások azon eredményeire támaszkodik (Clary et al, 1998; Wilson-Musik 1999; Dekker–Halman, 2003) miszerint az önkéntesség társadalmi jelentősége (aktív állampolgárság) mellett, nagyban hozzájárul az egyén személyiségfejlődéséhez is a szociabilitás, önbizalom, képességek, tapasztalatok stb. fejlesztésén keresztül. Az inkluzív/befogadó önkéntesség generalista fel-fogása szerint ez a befogadás mindenkire vonatkozik (InclusiveVolunteering-Ireland, 2015), míg a minimalista megközelítés csak a fogyatékossgal élő emberekre értelmezi (Miller et al., 2011) és a köztes nézőpont szerint az lehetőséget ad a fogyatékossgal élők és a társadalom nem fogyatékossgal élő tagjainak találkozására s tevékenységére az önkéntességen keresztül (Stroud et al., 2010). (Idézve Bartal Anna Máriától)

A fogyatékossgal élő emberek elfogadása kulcskérdés, mivel a fogyatékossgal része az emberi létnek. Életünk előrehaladtával elképzelhető, hogy ideiglenesen vagy tartósan magunk is fogyatékossgal válunk, így szükség lesz a társadalom segítségére, támogatására. Jelenleg több mint egymilliárd ember – a világ népességének mintegy 15%-a – él valamilyen fogyatékossgal, és ez a szám csak emelkedik fokozatosan. E tényezők is bizonyítják, hogy szükségessé váltak, illetve válnak azok a társadalmi lépések, melyekkel az érintett csoportokba tartozók maguk is éreztethetik: meghatározóak lehetnek más emberek számára is.

A fogyatékossgal élő embereket a magyar társadalomban is az egyik leghátrányosabb helyzetű csoportnak tekinthetjük. Az érintettek kedvezőtlen egészségi állapota mellett a társadalmi körülményeikben is számos nehézséggel küzdenek, melyek egyfelől jelentősen befolyásolják a mindennapi életüket, másfelől a társadalom által elfogadott normákhoz való igazodást. A kérdés ez esetben az, vajon miként lehet mindezen változtatni, milyen eszközöket használhatunk az integrációs stratégiák hatékonyabbá tételére, amelyek az érzékenyebbé tehetik az embereket és csökkenthetik a társadalomban rejlő ellentéteket.

Kiss Viktor (2013) a fogyatékossgal élő emberekre vonatkozóan foglalja össze gondolatait, melyek az inkluzív önkéntesség megvalósításában vetnek fel további kérdéseket. „Gyakorta fogalmazódik meg a »normális élet« célkitűzése, azaz, hogy a fogyatékossgal élők is sportolhassanak, dolgoz-

hassanak, tanulhassanak, ügyeket intézhessenek, emberi kapcsolatokat aktivizáljanak. Ez a beszéd-mód az «esélyegyenlőség», a «hátrányos helyzet», a «felzárkóztatás» fogalmai mentén úgy véli: a társadalom egyre több és több lehetőséget kínál a fogyatékossgal élő személyeknek az integrációra – a fogyatékossgal élő emberek feladata, hogy ezekkel éljen. A homloktérben az oktatás és a munkaerőpiac áll: mint az érintettek hátrányos helyzetének egyéni leküzdésének útjai.” (Kiss, 2013)

Az inkluzív gondolkodás célzatosan ezt a helyzetet kívánja felülírni. Olyan helyzetet kíván megteremteni, melyben hosszútávon valósul meg a társadalmi együttélés – formális és informális módon, másfelől amelyben a fogyatékossgal élő emberek megtalálhatják az egyéni életútjukhoz kapcsolódó, személyes territóriumait. Értékként és humánusként, a kölcsönös elismerés jegyében teljesíthetik azokat az elveket, melyek az önkéntes tevékenység során megjelennek.

Inkluzív önkéntesség

Az inkluzív/befogadó önkéntesség gyakorlati eredményeit és megvalósulását vizsgáló kutatások (Miller et al., 2002; Miller et al., 2003; Marková, 2017; Yanay-Ventura, 2018) egyrészt visszaigazolják, hogy az önkéntesség a fogyatékossgal élő emberek számára is pozitív előnyöket hozhat a társadalmi integrációban és a személyiségfejlődésben. Ugyanakkor felhívják arra a figyelmet, hogy az inkluzív/befogadó önkéntesség egy többtényezős folyamat összjátékaként valósul meg, úgymint: a fogyatékossgból eredő gátak, illetve a fogadó szervezet hozzáállása, erőforrásai; önkép (motivációk, félelmek, megküzdés), támogatás (szocializációs közeg, illetve a fogadó szervezeti koordináció), továbbá az önkéntesség értelmezése versus személyes „előnyök” realizálása. (Idézve Bartal Anna Máriától)

Az önkéntes lét alapvető módja annak, hogy az egyes közösségek tagjai aktívak és létfontosságúak legyenek a közösségben, érezzék a kapcsolatot és a közösség számára értékként jelenjenek meg. Mivel az amerikaiak több mint 56%-a önkéntesként dolgozik (Independent Sector, 1999), nyilvánvaló, hogy sok állampolgárunk felismerte az önkéntesség kettős természetét – miközben segít másoknak, a közösség tagjává válhat, közösségi diskurzust indíthat el. A kutatási eredmények azt mutatták, hogy az önkéntesek tevékenységükből pszichoszociálisan is profitálnak a megnövekedett önbecsülés, a szemléletbeli változások, a jobb önfelfogás, az elidegenedésérzet megszűnése, a segítőkészség fokozott érzése és a nagyobb társadalmi felelősségérzet révén (Finn & Checkoway, 1998; Hamilton és Fenzel, 1988; Johnson – Beebe – Mortimer – Snyder, 1998; Moore & Allen, 1996; Omoto és Snyder, 1990; Omoto, Snyder és Berghuis, 1992; Stroud – Miller – Schleien – Merrill, 2010)

A társadalmi befogadáshoz minden tagnak éreznie kell, hogy képes értelmesen hozzájárulni a szükségletek kielégítéséhez. Az önkéntesség átalakíthatja az önkénteseket, ami növeli az önbizalmat és a személyes teljesítmény pozitívumait. Ebből a helyzetből adódóan a fogyatékossgal élő önkéntesek segítenek eloszlatni a sztereotípiákat, valamint megváltoztatni a felfogást arról, hogy ők mit tehetnek és mit nem.

Összefoglalás

A jelen írás egy rövid áttekintés kívánt lenni az inkluzív önkéntesség alapjainak és a tevékenység jelentőségének megismerésében. Az inkluzív önkéntes munka lényege az erős társadalmi kohézió, a bizalom, az integráció és annak társadalmi megvalósulása, valamint az önkéntes munka alapjául szolgáló elkötelezettség, és nem elfelejthető módon a normalizációs elv. Az inkluzív önkéntesség a társadalmi szolidaritást célozza meg azzal, hogy különböző civil kezdeményezéseken keresztül, a társadalmi érzékenyítés mentén az önkéntes munkát végzők **önmaguk és sokak számára** hasznos társadalmi szereplőként érvényesülnek.

Az inkluzív önkéntesség is egyéni döntésen alapuló tevékenységi forma. A modern társadalmakban életminőségjavító tényezőként van jelen, a kelet-európai társadalmakban pedig most lép erre az útra. Meghatározó szempontja a közösségi szintű gondolkodás és a társadalom segítségére szoruló tagjai számára nyújtott biztonság.

Felhasznált irodalom

- Bartal Anna Mária (2010): Mit mutat a kaleidoszkóp? – az Önkéntes Motivációs Leltár (Volunteer Motivation Inventory) adaptálása, fejlesztése és kipróbálása a magyar önkéntesek körében, *Civil Szemle*, 1., pp 5–33.
- Bartal Anna Mária – Kmetty Zoltán (2011): A magyar önkéntesek motivációi – a Magyar Önkéntes Motivációs Kérdőív sztenderdizálásának eredményei alapján, *Civil Szemle*, 4., pp 7–30.
- Bartal Anna Mária – Kmetty Zoltán (2011): Választás és meghívás – A református, vallásos önkéntesek vizsgálati eredményei, *Confessio* 1, pp. 55–65.
- Bartal Anna Mária (2019): „Vissza a jövőbe” – A magyar önkéntesség harminc évéről három tételben, *Civil Szemle*, 1. pp.15-33
- Dickson, Tracey J. – Darcy, Simon – Benson, Angela (2017): Volunteers with Disabilities at the London 2012 Olympic And Paralympic Games: Who, Why, and Will They Do It Again? *Event Management*, 21(3), pp 301–318. DOI: 10.3727/152599517X14942648527527
- Farkas Kata – Hegedűs Anett – Katona Balázs – Máhl Zsuzsanna – Mátyus Anna – Molnár Ágnes Klára (2012): Előtérben a háttér – Az önkéntesség Magyarországon, *Vezetéstudomány*, 43. évf., 4. sz., <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2104/1/vt2012n04p62.pdf>
- Forrai Katalin – Varga Andrea (2011): *Inklúzió a felsőoktatásban*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
http://janus.ttk.pte.hu/tamop/tananyagok/inkluzio_a_felsooktatasban/mltnyossg_inklzi.html
- Kiss Viktor (2013): A teljesség politikája: fogyatékosdiskurzusok és a normalitás ideológiái Magyarországon, in: Laki Ildikó (2013): *A nemzetközi és hazai fogyatékospolitika 21. századi körképe*. Budapest, L'Harmattan p. 168.
- Laki Ildikó (2013): *A nemzetközi és hazai fogyatékospolitika 21. századi körképe*, Budapest, L'Harmattan pp.11–39.
- Marková, A. (2018): The “inclusive volunteering” phenomenon: Research into the volunteering of people with disabilities, *Kontakt*, 20(1), pp 48–56.
- Miller, Kimberly D. – Schleien, Stuart J. – Rider, Cecilia – Hall, Crystal (2002): Inclusive volunteering: Benefits to participants and community, *Therapeutic Recreation Journal*, 36., 3., 247–259.
- Miller, Kimberly D. – Schleien, Stuart J. – Bedini, L. (2003): Barriers to the inclusion of volunteers with developmental disabilities, *The Journal of Volunteer Administration*, 21. 1., pp.25–30.
- Miller, K. – Simpson, B. – Lieben, J. – Simpson BJ. (2011): Understanding the role of volunteerism in creating social inclusion – *Report prepared for the South West Communities Resource Centre*, Calgary, Brenda J. Simpson and Associates;

- Önkéntesség.Infojegyzet2021/35.https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854Infojegyzet_2021_35_onkentesseg.pdf/4f282a97-35d8-d6ec-8cd0-3285f71aa068?t=1621520411263
- Perpék Éva (2017): Önkéntesség közel s távol: hazai és nemzetközi helyzetkép, in. Janák K. – Szép K. – Tokaji K. (szerk.): Háztartási munka, önkéntes munka – láthatatlan munka. I. Konferencia kötet, Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, pp. 108–121.
- Péterfi Ferenc (2002): Az önkéntességről, https://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/peterfi_ferenc_-_az_onkentessegrol_2002.pdf
- Stroud S. – Miller K. – Schleien S. – Merrill A. (2010): Engaging volunteers with disabilities: a qualitative study, *International Journal Voluntary Administration* 27.,2,pp. 75–86.
- Volunteer Motivation (2009): Az önkéntes motivációról, <http://volunteermotivation.hu/list/14.html>