

Polgári Szemle

GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRAT



CIVIC REVIEW – LEARNED PAPER FOR ECONOMIC AND SOCIAL SCIENCES

A Polgári Szemle a Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya (IX.) által minősített folyóirat. A Politikatudományi Bizottság D kategóriába, a Regionális Tudományos Bizottság C, míg a Gazdaságtudományi Doktori Minősítő Bizottság D kategóriába sorolta.

2019/I-3.

VOL. 15. NO. 1-3.

Polgári Szemle

Gazdasági és társadalmi tudományos folyóirat

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

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

Főszerkesztő: Dr. Lentner Csaba

Szerkesztőbizottság:

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

A tanulmányok lektorálásában a szerkesztőbizottság mellett részt vett:
Dr. Kecskés András – Dr. Zéman Zoltán

Honlap: www.polgariszemle.hu
www.facebook.com/polgariszemle

Nyomdai előkészítés: Capricorn Images Kft.

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

Terjeszti a Lapker Zrt.

ISSN 1786-6553

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

TARTALOMJEGYZÉK

Lentner Csaba – Versenyképesség. Főszerkesztői beköszöntő	7
<i>Gazdasági és pénzügyi innovációk</i>	
Matolcsy György – A sikeres válságkezelés a 12 gazdasági fordulat tükrében	15
Domokos László – Miként támogatja az Állami Számvevőszék a jó kormányzást a közpénzügyek területén?	46
Kovács Árpád – A szabályalapú költségvetés szerepe Magyarországon a költségvetési stabilitásban, a fenntartható növekedésben és a hatékonyság javításában. Egy európai megoldás sikere	65
Kandrács Csaba – A bankfelügyelés megújulása	92
Kecskés András – A magyar tőkepiaci szabályozás, különös tekintettel az új befektetési formák megjelenésére	116
Botos Katalin – Egy pénzügyes közgazda gondolatai <i>A közgazdaságtan megváltásáról</i>	133
Csiszárík-Kocsir Ágnes – Ügyfeleket megtartó banktermékek és a pénzügyi tudatosság kapcsolata	145
Molnár Dániel – Regős Gábor – Az államadósság-kezelés átalakulása a visegrádi országokban	158
Domokos László – Makkai Mária – Szommer Virgil – Az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatai az állammenedzsment-szemlélet szolgálatában	177
<i>Közigazgatás-tudomány, önkormányzatiság</i>	
Máthé Gábor – A posztmodern jogállam	193
Koi Gyula – Gérard Marcou és az összehasonlító közigazgatási anyagi- és eljárásjog I. Általános kérdések – Az európai uniós és a frankofón rendszer (francia példákkal)	204
Tóthné Kardos Krisztina – Karácsony Patrícia – Duschaneck-Konta Kitti – Győr mint kulturális és kreatív város értékelése az Európa Kulturális Főváros 2023 pályázat kapcsán	220
Laczkovits-Takács Tímea – Idősügy a győri Egészséges Városok Program tükrében	238
<i>Társadalompolitika</i>	
Molnár Attila Károly – A kultúrpolitika és a modus vivendi esélye	255
Hoppál Bulcsú – Scruton konzervatívizmusa. A szemantikai higiénia kívánalma	271
Fricz Tamás – Civilitika – A civil társadalom kialakulása Nyugat- és Közép-Európában, illetve Magyarországon	284
Zéman Zoltán – A gazdaságtudomány magyarországi helyzete és kapcsolódási pontjai a gazdasági fejlesztésekkel	298

Pintér Tibor – A természetes termékenységi ráta gazdasági meghatározói, különös tekintettel az európai uniós és magyar viszonyokra	306
Csala Elvira – Megfelelő alapok? Motiváció- és attitűdkutatás egy roma nemzetiségi iskola tanulóinak körében	324
<i>Magyar történelem</i>	
Makkai Béla – Trianon – „hol nemzet süllyed el...”	344
Novák Attila – Vázsonyi Vilmos és kora – a recepciós törvények idején	365
Bruckner Éva – Az első magyar orvosnők nyomában	381
<i>Nemzetközi kitekintés – Tudományos műhely</i>	
Botos Balázs – A ciprusi gazdaság sokarcúsága	399
Bábosik Mária – Recenzió Ling Chen <i>A globalizáció manipulálása. A bürokraták befolyása a gazdaságra Kínában</i> című könyvéről	406
Kerekes Etelka – Az állam gazdasági szerepe. Gazdasági folyamatok és kontrollingtechnikák alkalmazásának kapcsolata	413
Botos Balázs – Recenzió az <i>Értékörzés az '50-es években. Gyurka – Rozgonyi György – ifjúsági közösségének a története</i> című könyvről	424
Szöllősi Tamás – A helymarketing és településfejlesztés kutatottsága tudománymetriai szempontból	431

TABLE OF CONTENTS

Csaba Lentner – Competitiveness. Welcome by the Editor-in-Chief	11
<i>Economic and Financial Innovation</i>	
György Matolcsy – Successful Crisis Management Against the Background of Twelve Economic Breakthroughs	15
László Domokos – How Does the State Audit Office of Hungary Support the Good Governance on the Field of Public Finances?	46
Árpád Kovács – The Role of Rules-based Budgeting in Fiscal Stability, Sustainable Growth and Efficiency Improvement in Hungary. The Success of a European Solution	65
Csaba Kandrács –The Renewal of Banking Supervision	92
András Kecskés – Capital Market Regulation in Hungary, with Special Focus on the Emergence of New Forms of Investment	116
Katalin Botos – <i>Redeeming Economics</i> : A Financial Expert’s Views	133
Ágnes Csiszárík-Kocsir – Correlation Between Customer-Retaining Banking Products and Financial Literacy	145
Dániel Molnár – Gábor Regős – Developments in Government Debt Management in the V4 Countries	158
László Domokos – Mária Makkai – Virgil Szommer – Audit Experiences of Businesses in Government Ownership in the Service of the State Management Approach	177
<i>Public Administration and Self-Governance</i>	
Gábor Máthé – Post-Modern Rule of Law	193
Gyula Koi – Gérard Marcou and Comparative Substantive and Procedural Administrative Law. General Questions – The System of the European Union and the Francophone System (with French Examples)	204
Krisztina Tóthné Kardos – Patrícia Karácsony – Kitti Duschanek- Konta – The Evaluation of Győr as a Cultural and Creative City in Relation to the Tender for European Capital of Culture 2023	220
Tímea Laczkovits-Takács – Elderly Policy in the Framework of the Healthy Cities Project in Győr	238
<i>Social Policy</i>	
Attila Károly Molnár – The Cultural Politics and the Chance of Modus Vivendi	255
Bulcsú Hoppál – Scruton’s Conservatism. The Requirement of Semantic Hygiene	271
Tamás Fricz – Civil Studies: Evolution of the Concept of Civil Society; Civil Society in Western and Central Europe and in Hungary	284

Zoltán Zéman – The Status of Economics in Hungary and Its Interfaces with Business Developments	298
Tibor Pintér – The Economic Determinants of the Natural Fertility Rate with Special Regard to the EU and to Hungary	306
Elvira Csala – Appropriate Foundations? Research into Motivation and Attitudes Among Students in a Roma Minority School	324
<i>Hungarian History</i>	
Béla Makkai – Trianon – “Where the Nation is Lowering”	344
Attila Novák – Vilmos Vázsonyi and His Era During the Reception Acts	365
Éva Bruckner – In the Footsteps of the First Hungarian Female Doctors	381
<i>International Outlook – Scientific Workshop</i>	
Balázs Botos – The Multiplicity of the Cypriot Economy	399
Mária Bábosik – Review of <i>Manipulating Globalization. The Influence of Bureaucrats on Business in China</i> a Book by Ling Chen	406
Etelka Kerekes – The Economic Role of the State. Correlation Between Economic Procedures and Controlling Techniques	413
Balázs Botos – Review of the Book Entitled <i>Heritage Conservation in the 1950’s. A History of the Youth Community Established by ‘Gyurka’ (György Rozgonyi)</i>	424
Tamás Szöllősi – Scientometric Research of Place Marketing and Community Development	431

Versenyképesség

Főszerkesztői beköszöntő



Journal of Economic Literature (JEL) kódok: B20, N01

Kulcsszavak: gazdaságpolitika, társadalompolitika, Magyarország

A 2010 után újjászervezett magyar gazdaságpolitika a külső gazdasági környezet romlása ellenére is jól teljesít. Képes a gazdasági növekedés és a pénzügyi egyensúly fenntartására, mindemellett a foglalkoztatottsági ráta folyamatosan emelkedik, továbbá egy 10-12 százalékos béremelés évről évre állandósulni látszik. Tehát jó a kormányzati pénzügypolitika, a Magyar Nemzeti Bank monetáris politikája pedig stabilitást és növekedést támogató. E két fő pénzügyi ág az ország gazdasági függetlenségét és biztonságát garantálja, kézben tartja. A jegybank alkalmas arra is, hogy – szabályozási mechanizmusain keresztül – a teljes kereskedelmi banki szektort a nemzetgazdaság és a társadalom érdekei szerint „mozgassa”. Ezen összehangolt intézkedések hatására folyamatosan csökken az államadósság, pénzbőség van a gazdaságban, szemlátomást emelkedik a lakosság életszínvonala, életminősége, amelyet a kormány családvédelmi-otthonteremtési intézkedései csak tovább bővítenek. A világgazdaság erőtereiben lejátszódó átrendeződéseket is jól „leképezi” Magyarország, vagyis a javára fordítja, így igen nagy mértékben semlegesíti az Európai Unió hibáit, túlzó elvárásait, egyidejűleg Oroszországot és a Távols-Kelet országait a magyar nemzetgazdaság külgazdasági és tőkeinvestíciós folyamataiba emeli.

Az 1980-as évek vége felé a budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen, amikor a szocialista tervgazdasági rendszer növekedési ütemének és az életszínvonal stagnálásának körülményeit magyarázták, rendre arra hivatkoztak, hogy egy elért magas szintről már nehezebb még feljebb jutni, mint egy alacsony bázisról, mondhatni a semmiről elmozdulni. Mint tudjuk, ez a tantétel annak idején a hibákat, a problémákat rendszerszinten megoldani nem képes gazdaságpolitika tehetetlenségét volt hivatott megmagyarázni. A 2010 utáni Magyarországon e stagnáló-visszaeső státusz azonban nem jellemző, sőt az ellenkezője, hiszen a gazdaságunk lendületben van, ám a közel három évtizeddel ezelőtti magyarázat egyes elemei elgondolkodtatóak.

Magyarország 2010 után növekedési fázisban van. A szó gazdasági és társadalmi értelmében egyaránt. De valamennyien tudjuk, hogy ez a növekedési ütem s a vele járó szociális expanzió egy idő után lelassulhat. Ezt azonban nem „várhatjuk be”, nem hagyatkozzunk majd a begyűrűző inflációra, kedvezőtlenül váló nemzetközi körülményekre,

nem menekülhetünk a múlt fetiszizálásába. Nekünk most kell a gazdaságpolitikánkat úgy alakítani, hogy 5 év múlva, 10 év múlva és még tovább versenyképes legyen, s általa a társadalom anyagi jóléte folyamatosan emelkedjen. Tehát nem lehet megoldás, mint ezelőtt harminc évvel, hogy majd a korábbi (azaz a jelenlegi) magas bázisra, a kedvező eredményekre hivatkozunk, s széttárjuk a karunkat. A gazdaságpolitikánk lényege abban kell hogy álljon, hogy évtizedeken átívelően stabilitást és gyarapodást biztosítson. Ebben áll a gazdaságpolitika módszertana, gyakorlata és tudománya.

A közel tízéves fejlődés után sikerült Európa legdinamikusabban fejlődő gazdaságává válni. A megtermelt költségvetési forrásokból béremelésekre, egészségügyi ellátásra, oktatási feladatokra jut bőven. Tehát a kormány „visszaoszt”, remélve, hogy a munkaerő teljesítménye, egészségügyi és képzettségi állapotának javulása a gazdaság hatékonyságát s általa az ország további előbbre jutását még hatékonyabban szolgálja. Vagyis Magyarországon már nem azokat az időket éljük, mint például az 1995. évi gazdaságpolitikai kiigazító csomag (értsd Bokros Lajos megszorításai) idején, vagy a 2006 őszi konvergenciapálya-kiigazítás (értsd Gyurcsány-csomag) során, melyek hatására forrásokat vontak el az önkormányzatoktól, egészségügyi és oktatási intézményektől. Mi már évek óta forrásbőségben, stabilitásban élünk, és most az a feladatunk, hogy az állampénztár forrásait minél hatékonyabban termeljük meg, és minél célirányosabban használjuk fel. Érzékelhető, hogy a kormány most keresi ennek legjobb módját. A tudományos intézmények átszervezésébe kezdett, az egyetemektől is még több tudományos teljesítményt vár el az odarendelt források ellenében. Mindez nem megy zökkenőmentesen.

Nem értjük ugyanis annyira jól az új kor, a 2007–2008-as válságon már túllépő világ új kihívásait. Nem érzékeljük, hogy a teljes értékű versenyképességi fordulatot a jelenleginél egészségesebb és szakképzett munkaerő hiányában nem érhetjük el. Így pedig a beérkező külföldi működő tőke nem kötődik majd igazából a környezetéhez, a hazai vállalatokhoz, társadalomhoz, így egy adódó jobb lehetőség feltűnésekor könnyen továbbállhat, s a hazai tulajdonban lévő vállalkozások is piaci teret veszhetnek, akár még belföldön is, ha a termelésük nem lesz hatékonyabb, magasabb innovációjú. Az egészséges és jól felkészített munkaerőnek (mint a termelés legfőbb támaszának) pedig az ország híján van, noha a kormány rengeteg pénzt fordít az egészségügyi ellátórendszer javítására. Új kórházak, kórházi szárnyak épültek, és az egyetemi infrastruktúra is rengeteget fejlődött. Sőt, az egészséges életmódra nevelés jegyében számos sportlétesítmény teremtődött.

Joggal merül fel a kérdés: mi hát, ami még mindig elválaszt bennünket a versenyképességi fordulattól, a fejlett világ legjobbjaihoz való felzárkózástól, vagyis attól, hogy évtizedekre előremutató gazdaság-, társadalom-, egészségügyi- és oktatáspolitikát teremtsünk?

A QS World University Rankings 2020-as listájának tanúsága szerint hat magyar egyetem is szerepel a világ ezer legjobb egyeteme között. A legelőkelőbb helyezést a Szegedi Tudományegyetem érte el, melyet a szellemi kapacitásai a lista 501–510. helyére tettek. A Debreceni Egyetem a 601–650., az ELTE és a Pécsi Tudományegyetem a 650–700., a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem és a világ élvonalába szánt Budapesti Corvinus Egyetem pedig a 801–1000. helyezett jelenleg a nemzetközi listán.

Egy másik nemzetközi rangsort a hallgatói véleményeket figyelembe véve, a környezet, a hallgatók és az oktatók aránya, illetve a piacképes tudás átadása alapján állítottak össze. A Times Higher Education (THE) ranglistájára a Szent István Egyetem is felkerült a 126–150. helyre, továbbá a Semmelweis Egyetem a 41. helyre, illetve az ELTE és a Debreceni Egyetem a 151–200. rangsorsávba.

Kiváló e 6-8 magyar egyetem teljesítménye, de joggal merül fel a kérdés: és a további 30 egyetem hol tart? Sajnos a felsőoktatás régi akut problémáit még máig nem sikerült kiküszöbölni teljes mértékben. Rendszerszintű problémák vannak, nem a legjobb az oktatási stratégia, kevésbé motiváltak az oktatók, régi-elavult a tananyag, az új gazdaság- és társadalompolitika felé forduló, azt hitelesen elmagyarázni képes oktatókat-kutatókat pedig máig háttérbe szorítják. Így ameddig ez a helyzet marad, bizony versenyképes magyar felsőoktatásról rendszerszinten aligha beszélhetünk.

A másik neuralgikus pont az egészségügy. Évtizedek óta megoldatlan a helyzet, noha az elmúlt tíz évben a kormány rengeteg pénzt fordított az egészségügy rendbetételére, az egészségügyi kapacitások bővítésére. Ám a kórházak gazdálkodása „csapnivaló”. Az Állami Számvevőszék folyamatos vizsgálatai rámutatnak, hogy a jogkövető magatartás, a korrupció elleni fellépés, a számviteli rend betartása, a vagyonnal való elszámolás tekintetében – a tényfeltáró számvevőszéki ellenőrzések és javaslatok elenére – a helyzet érdemben nem javul. Már a 2016-os állami számvevőszéki ellenőrzések konklúziója is az anarchia, a botrány és a burjánzó korrupció volt. Ugyan a szocialista kormányok okozta „pénzügyi csődtömeg” folyamatos kipótlása, konszolidálása történik a polgári kormány részéről, ám a hiány újratermelődik a gazdálkodási anarchia, az elszámolások áttekinthetatlensége és a korrupció miatt. Persze más állami intézmények esetében is jobbra hasonló a helyzet, különösen a szociális intézményeknél. Noha a gazdálkodási fegyelemre vonatkozó jogszabályi környezet sokat fejlődött az elmúlt években. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési módszertana is megújult. Az ellenőrzések rendre a gazdálkodási fegyelem helyreállítására vonatkozó konkrét javaslatokat fogalmaznak meg, ám eddig úgy tűnik, az előbbre lépés nem számottevő. Ha a kórházak legalább a jogszabályi környezetbe beépített javító intézkedéseket figyelembe vennék, az ÁSZ ellenőrzési javaslatait is érvényesítenék, úgy kétségtelenül jobb helyzetben lennének, s a lakosság számára nyújtott szolgáltatásaik színvonala is emelkedhetne.

A *Polgári Szemle* 15. évfolyamának 1–3. lapszámában is méltán, az előremutatás, a jobbítás szándékával fókuszáljuk a költségvetési gazdálkodás és ellenőrzés, illetve a monetáris politika jó irányait, jó gyakorlatát. Mindemellett számos dolgozat foglalkozik az átalakuló társadalom, közigazgatás és gazdasági szabályozás kérdéskörével is.

Érdeemes *Polgári Szemlét* olvasni! Érdeemes, mert a megváltozó gazdasági és társadalmi erőterek tudományos feldolgozását, tehát a mindennapokat érintő folyamatok tudományos leképezését, magyarázatát adjuk. Érdeemes a *Polgári Szemlét* lapozgatni belsőföldön s a magyar ajkú – jelenlegi hivatalos országhatáron túli – közösségekben is, mert sorsunk, a megmaradásunk esélyének növelését alapozó ismereteket közvetít.

És érdemes *Polgári Szemlét* olvasni az angolszász nyelvterületen, ahova 2019-ben immár a harmadik különszámunkat juttatjuk el, és távol-keleti barátaink sem marad-

Versenyképesség – Főszerkesztői beköszöntő

nak a magyar gazdasági-társadalmi változásokat, szabályozási környezetet bemutató tudományos információk nélkül, hiszen 2019 nyár végén kínai nyelven is kiadásra kerül a folyóiratunk, hogy a kínai–magyar tudományos, külgazdasági kapcsolatok ügyét szolgálja.

Kelt Budapesten, 2019. augusztus 20-án, az államalapító Szent István király emléke előtt tisztelegve:

Prof. dr. Lentner Csaba egyetemi tanár
a *Polgári Szemle* főszerkesztője

Competitiveness

Welcome by the Editor-in-Chief



Journal of Economic Literature (JEL) codes: B20, N01

Keywords: economic policy, social policy, Hungary

Despite deterioration in the external business environment, the Hungarian economic policy, which was re-organised after 2010, has been performing well. It is capable of maintaining economic growth and the financial equilibrium, while the employment rate is on the constant rise and a 10-12 per cent wage increase is seen year from year and seems to become permanent. This means that the government's financial policy is good, and the monetary policy adopted by the National Bank of Hungary supports stability and growth. These two key financial branches guarantee the country's independence and security. Through its regulatory mechanisms, the central bank is also suitable for driving the complete commercial banking sector according to the interests of the national economy and the society. Under the influence of these concerted efforts, the government debt has been gradually decreasing, there is abundant liquidity in the economy, the living standard of the population is visibly improving, and the government's family protection and home creation measures further promote it. Hungary also well "maps", or in other words, capitalises on, the rearrangements taking place in the global economy, and thus to a very great extent it can offset the mistakes and exaggerated expectations made by the European Union, while involving Russia and the countries of the Far East in the foreign trade and capital investment procedures.

Some time towards the end of the 1980's, when the conditions of the growth pace of the socialist planned economy and the stagnation of living standards were explained at the Budapest University of Economics, reference was regularly made to the fact that it is more difficult to climb further from the achieved high level than to set out from a low level, say from nothing. As we know, this tenet was meant to explain the inertia of the economic policy that was incapable of solving problems on a system level. However, stagnation and recession have not characterised Hungary after 2010, quite the contrary, as our economy is has a momentum, and yet certain elements of the explanation used nearly three decades ago are thought-provoking.

Since 2010, Hungary has been in a growth phase. In both the economic and the social sense of the word. However, we all know that over time this upswing and the

concomitant social expansion may slow down. And we should not wait until it happens, we should not rely on the feed-through of inflation and unfavourable changes in the international conditions, we cannot escape to the fetishism of the past. We need to engineer our economic policy in a way to maintain its competitiveness in 5 or 10 or even more years, and to ensure uninterrupted improvement in the financial welfare of the society. Reference made to the previous high basis (which is the current one) and to the favourable achievements spreading our arms, as it was done thirty years ago, cannot be a solution. The essence of our economic policy should be the ensuring of stability and prosperity for decades. This is the very point of the methodology, practice and science of economic policy.

After nearly a decade of development, we have managed to become the most rapidly developing economy in Europe. The generated fiscal resources are more than enough for wage increases, healthcare and educational tasks. Thus the government “re-distributes”, hoping that the performance of labour, improvement in healthcare and qualifications will increasingly promote the efficiency of the economy and thus the country’s progress. In other words, in Hungary these are not the times seen, for example, during the 1995 economic policy adjustment (i.e. the austerity package adopted by Lajos Bokros), or the 2006 autumn convergence course (i.e. the Gyurcsány package), when funds were withdrawn from local governments, healthcare and educational institutions. For several years we have been living in an abundance of liquidity and in stability, and now our task is to generate the resources for the treasury as efficiently as possible and use them in the most targeted way possible. Perceptibly, the government is seeking the best method of its implementation. It has begun to re-organise academic institutions and expects even higher academic achievements from universities in return for the funds allocated to them. However, all this does not go without a hitch.

This is because we do not have a sufficiently thorough understanding of the challenges of the world after the 2007-2008 crisis. We fail to comprehend that an utter breakthrough in competitiveness cannot be achieved in the absence of a healthier and qualified workforce. And thus the received foreign direct investment will not really be bonded to its environment, to Hungarian companies, and to the society, and if a better opportunity emerges, it may easily move on, and the businesses in Hungarian ownership can also lose ground even within the country, if their production is not more efficient and does not include a higher level of innovation. Hungary is short of healthy and properly trained manpower (being the pivotal support of production) despite the fact that the government spends huge amounts on the improvement of healthcare. New hospitals and hospital wings have been built, and the university infrastructure has also improved immensely. Moreover, in the spirit of health education, numerous sports facilities have been built.

One may rightly ask: What is it, after all, that still separates us from a breakthrough in competitiveness, from closing the gap to the best in the developed world, in other words, from setting up forward-looking economic, social, healthcare and education policies?

According to the 2020 list of the QS World University Rankings, six Hungarian universities are included among the thousand best universities of the world. The highest place has been achieved by the University of Szeged: ranked between 501-510 on the basis of its intellectual capacities. The University of Debrecen is in the 601th to 650th place in the list, ELTE and the University of Pécs are between the 650th and 700th, the Budapest University of Engineering and Economics and the Corvinus University, intended to become a state-of-the-art institution, are ranked between the 801th and the 1000th.

Another international ranking was compiled on the basis of students' opinions, the environment, the ratio of students to teachers, and the marketability of the knowledge transferred. The Times Higher Education (THE) list also includes Szent István University at a place between the 126th and 150th, the Semmelweis University is ranked 41st, and ELTE and the University of Debrecen in the 151-200 bracket.

These 6-8 universities perform excellently, but one may rightly ask: Where are the other 30 universities? Unfortunately, the old, some of the acute problems of higher education have remained unsolved. There are systemic problems, the educational strategy is not the best, teachers are less motivated, the teaching material is obsolete, and the teachers and researchers who embrace it can explain the new economic and social policies are still pushed to the background. Until this is the case, we can hardly talk about competitive Hungarian higher education.

The other sore point is healthcare. The situation has remained unsolved for several decades, despite the huge amounts of money the government spent on the improvement of healthcare and the expansion of healthcare capacities in the past ten years. Nevertheless, hospitals' business management is extremely poor. The regular audits performed by the State Audit Office reveal that in spite of the fact-finding audits conducted and the proposals made by the State Audit Office, there is no effective improvement in the compliance culture, in fighting corruption, in the observation of the accounting rules and in giving account with assets. Already back in 2016, the State Audit Office found that anarchy, scandals and rampant corruption were characteristic. Although the "bankrupt assets" generated by the socialist governments have been regularly supplemented and consolidated by the rightist government, the shortage is constantly re-produced due to the business anarchy, the confused reconciliations and corruption. The situation is, unfortunately, similar in other state-owned institutions, especially welfare institutions, although the legislative framework of business discipline has improved a lot recently. The State Audit Office's audit methods have also been renewed. Audit findings regularly word specific proposals for the restoration of business discipline. However, progress does not seem to be notable. If hospitals took account of at least the improvement actions built in the legislative framework, and implemented SAO's audit proposals, their situation would certainly improve, and the standard of their services provided to the population would improve.

With the intention to improve and look forward, this issue 1-3 of Volume 15 of *Polgári Szemle* rightly focuses on the right directions and good practices in fiscal man-

agement and control as well as monetary policy. Numerous papers discuss the transforming society, public administration and economy regulation.

It is worth reading *Polgári Szemle*. It is worth because it provides a scholarly analysis of the changing economic and social force fields, thus an academic mapping of the procedures that affect daily life. It is worth thumbing *Polgári Szemle* in Hungary, also in Hungarian-speaking communities beyond the current official borders, because it transfers knowledge that lays the foundations for increasing the chance of our survival.

It is also worth reading *Polgári Szemle* in English-speaking territories, where the third issue will be sent in 2019, and our friends in the Far East will not remain without scholarly presentation of changes in the Hungarian economy, society and regulatory environment either, as at the end of the summer of 2019, this journal will also be issued in China in Chinese, to serve the cause of academic and foreign relations between China and Hungary.

Dated: in Budapest, on this 20th of August 2019, to commemorate the founder of the state King St Stephen:

Dr. Csaba Lentner, university professor
Editor-in-chief of *Polgári Szemle*

Matolcsy György

A sikeres válságkezelés a 12 gazdasági fordulat tükrében

Successful Crisis Management Against the Background of Twelve Economic Breakthroughs



Összefoglalás

Immáron több mint egy évtizeddel a 2008–2009-es gazdasági világválságot követően érdemes visszatekinteni a gazdaságtörténeti szempontból is meghatározó időszak történéseire. A világgazdasági válság nyomán jelentkező komplex kihívások és az arra adott válaszok ma is alapvetően határozzák meg mindennapjainkat. Ráadásul – mint a történelem során már többször is – a gazdasági válság a közgazdaságtan mint tudományág fejlődése kapcsán is kihívások elé állította a megelőző évtizedekben uralkodó irányzatokat. A viták legelső és talán legfontosabb sarokpontját a válságkezelés módja jelentette. A korábban meghatározó neoliberais gazdaságfilozófia szerint rövid távon a kereslet összehúzóódását okozó kínálati reformok lehetnek üdvöztők, amelyekkel szemben egyre erőteljesebben jelentek meg a keynesi gazdaságösztönzést és a reformok terheit széles körben megosztani kívánó közgazdászok. Magyarország azon országok egyike, ahol ezen vita és annak következményei különösen látványosan megfigyelhetők voltak. A válságot megelőző hibás gazdaságpolitika következményeként a 2008/2009-es globális vihar Magyarországot rendkívül legyengült állapotban érte. Ennek, valamint a korábban meghatározó neoliberais alapokon nyugvó, elhibázott válságkezelés eredményeként 2010-ig Magyarország Európa egyik legsúlyosabb válságán ment át. A súlyos károkat követően a 2010-ben hivatalba lépő polgári kormány új típusú válságkezelést hirdetett meg. Az innovatív, hagyományos és nem hagyományos lépésekkel egyaránt operáló, a gazdaságpolitikai ágak közötti összhangra építő stratégia sikeresen stabilizál-

ta és újból felzárkózási pályára állította Magyarországot. Jelen tanulmány ezen válságkezelés legfontosabb lépéseiről és eredményeiről nyújt átfogó képet.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: G01, E60, O47, E52

Kulcsszavak: gazdasági válság, gazdaságpolitika, gazdasági felzárkózás, monetáris politika

Summary

A decade after the 2008-2009 global economic crisis, it is worth looking back on the events of this key period in economic history. The complex challenges encountered in the wake of the global economic crisis and the responses given to them still determine our daily life. Moreover, just as several times during history, the economic crisis also posed challenges to the trends prevailing in economic thinking in the previous decades. The first, and perhaps most important, cornerstone of disputes concerned the method of crisis management. According to the previously predominant neoliberal economic philosophy, over the short term, supply reforms causing contraction in demand might bring redemption, but this view was increasingly opposed by the economists who wished to extensively share the Keynesian economy boosting method and the burdens of reforms. Hungary is one of the countries where this dispute and its consequences have been conspicuously observable. As a result of the incorrect economic policy followed before the economic crisis, Hungary had been depleted when she was hit by the 2008-2009 global thunderstorm. As a result of this condition and of the inappropriate crisis management based on the previously predominant neoliberal foundations, up to 2010 Hungary had undergone one of the most serious crises in Europe. After the gross damages, the government that took office in 2010 adopted a new kind of crisis management. This innovative strategy, which combined traditional and non-traditional steps and relied on agreement between the various economic policy areas, successfully stabilised Hungary and restored her on a convergence trajectory. This paper provides an overview of the most important steps and results of this crisis management.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: G01, E60, O47, E52

Keywords: economic crisis, economic policy, closing the economic gap, monetary policy

MAGYARORSZÁG A VÁLSÁGOT MEGELŐZŐ ÉVEKBEN

Magyarországot a 2008-as globális pénzügyi válság rendkívül legyengült állapotban érte. Már jóval a válság előtt komoly finanszírozási és strukturális problémák jelentkeztek. Az alapjaiban hibás, külső eladósodásra építő 2002. évet követő gazdaságpolitika következtében a gazdaság legkülönbözőbb területein alakultak ki egyensúlytalanságok. Ezek hozzájárultak a magyar versenyképesség romlásához, a felzárkózás

leállításához és a sérülékenység növekedéséhez. A magyar gazdaság potenciális növekedési üteme egyre inkább lemaradt az uniós és a visegrádi országokétól (Csehország, Lengyelország, Szlovákia), amihez egyaránt hozzájárult az alacsony foglalkoztatottság, a lassuló termelékenységnövekedés, illetve a beruházások nem elegendő szintje. A beruházási ráta – már jóval a válság előtt – 2005-től kezdődően mérséklődött, és érdemben elvált a régiós folyamatoktól. Az aktivitási és foglalkoztatási ráta az Európai Unióban az egyik legalacsonyabb volt. A válság előtt a rendkívül magas munkához kapcsolódó adók, illetve a túlzottan bőkezű szociális rendszer mind keresleti, mind kínálati oldalon a munkapiac fejlődésének korlátját jelentette, akadályozva a gazdaság bővülését.

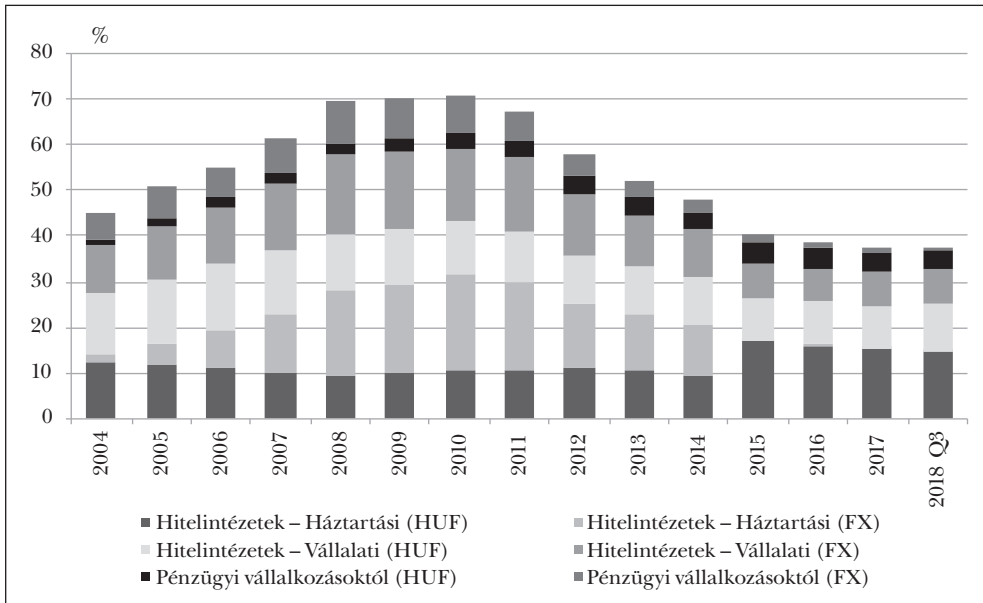
Az óriásira duzzadó államháztartási hiányok mellett a folyó fizetési mérlegben is jelentős hiány alakult ki. Elégséges belső megtakarítások hiányában a magyar gazdaság a külső eladósodás veszélyes pályájára állt, valamennyi gazdasági szereplő jelentős mértékű – nagy arányban külföldi devizában denominált – adósságot halmozott fel. Az államháztartás a deficitet elsősorban külső forrásból finanszírozta, ami jelentős megújítási és árfolyamkockázatot vont maga után amellet, hogy növelte a külső adósságot. A helyzetet tovább fokozta, hogy az elérhető belső megtakarítások hiányában a hazai bankrendszer is egyre nagyobb mértékben hitelezett devizában, elsősorban svájci frankban (Matolcsy, 2008).

A fiskális politika mellett a helyzetet a monetáris politikai döntések is súlyosbították. A magas külső adósságot és ezáltal a forint gyengülését okozó hibás gazdaságpolitikai lépésekre reagálva, a jegybank 2003-ban 12,5 százalékra emelte az alapkamatot, ami historikus összehasonlításban különösen magasnak számított. Ezzel a lépéssel a jegybank meggátolta ugyan az árfolyam további gyengülését, azonban a hitelkamatok két számjegyjűvé válása a termelő vállalatokkal szemben nehezen teljesíthető megtérülési követelményeket támasztott. A mesterségesen erősen tartott árfolyam ráadásul támogatta a devizahitelezés felfutását, így a gazdaság szereplői egyre inkább devizahitelekkel helyettesítették a megdrágult forintforrásokat. A GDP-arányos hitelállomány a válság idejére 70 százalék fölé emelkedett, szerkezetében pedig egyre nagyobb arányt képviseltek a devizahitelek, ami a magánszektor megnövekedett árfolyamkockázatnak tette ki (Matolcsy, 2007).

AZ ELSŐ VÁLASZLÉPÉSEK – HAGYOMÁNYOS RECEPT, SIKERTELEN VÁLSÁGKEZELÉS

A válságot követő kockázatkerülő nemzetközi piaci hangulatban az euróval szembeni 230 forint szintről közel egy év leforgása alatt közel 40 százalékot gyengült a forint. Az árfolyam leértékelődése a magas devizakitettségen keresztül a háztartásokat különösen súlyosan érintette. Az árfolyam megemelkedése miatt a háztartások jövedelemarányos törlesztőrészelei drasztikusan megnövekedtek, miközben az államadósság finanszírozási lehetőségei beszűkültek. Ráadásul hazánkkal szemben 2004 óta túlzottdeficit-eljárás (EDP) is zajlott, mely további nehézséget jelentett a válságkezelés tekintetében.

1. ábra: A GDP-arányos hitelállomány alakulása Magyarországon



Forrás: MNB

Egyértelműen költségvetési konszolidációra volt szükség, azonban a krízismenedzselést nehezítette a problémák hibás értékelése. Az intézkedések kizárólag a gazdaság kínálati oldalára koncentráltak, ami az egyébként is gyengélkedő aggregált kereslet további összehúzását, azaz megszorításokat jelentettek. A kiadási oldalra fókuszáló intézkedések azonban nem lehettek sikeresek, mert a költségvetési megszorításokat alkalmazók számottevően alulbecsülték a fiskális multiplikátor – egységnyi kormányzati intézkedés növekedési hatása – nagyságát és annak recessziós környezetben fellépő pusztító erejét (Matolcsy, 2018). Hiába fogta vissza a kormány a költségvetési kiadásait, az ezzel párhuzamosan – sőt még nagyobb mértékben – csökkenő belső kereslet következtében mérséklődő adóbevételek aláásták a költségvetési konszolidációt. Az eredmény az egyensúly kívánt helyreállítása helyett tovább mélyülő recesszió, növekvő munkanélküliség, töretlenül emelkedő adósságráták lettek. A klasszikus, megszorító intézkedésekre alapuló válságkezelés csak az újabb kiigazításoknak ágyazott meg.

A GDP 4-5 százalékanak megfelelő 2009-es költségvetési megszorítás – amelyet a 2008 őszi IMF-Európai Bizottság mentőcsomag alapozott meg – legnagyobb vesztesei a háztartások lettek. Az általános áfakulcs emelése, a közsféra béreinek befagyasztása, a 13. havi jövedelem és a 13. havi nyugdíj megszüntetése, a nyugdíjindexálás megváltoztatása, a nyugdíjkorhatár emelése, a családi pótlék befagyasztása, a gyés és gyed feltételeinek szigorítása mind a háztartásokat sújtották, akik ugyanebben az időszakban szembesültek a devizahiteleikre fizetendő megemelkedett törlesztőrészekkel is. A mérleg másik oldalán csak a munkát terhelő járulékok szerény csökkentése, illetve a minimálbér enyhe emelése szerepeltek. A megvalósuló intézkedések tovagyrúzó hatá-

saiból fakadóan nem az egyensúly felé vitték a gazdasági folyamatokat, hanem számottevő reálgazdasági áldozatokkal és magasan ragadó inflációval jártak (Matolcsy, 2015).

A megszorítások, illetve a bérhányad fokozatos csökkenésének következtében a lakossági fogyasztás és ezzel párhuzamosan a magyar kibocsátás is érdemben zsugorodott, amely tovább rontott az adósságmutatóinkon. Emellett a beruházások – az uniós források elérhetőségének ellenére – összességében a fogyasztásnál is nagyobb visszaesést szenvedtek el, melynek következtében hazánk potenciális növekedése tovább mérséklődött. Összességében a fiskális politika szerepe a válságkörnyezetben magas költségvetési multiplikátor miatt döntőnek bizonyult a válság utáni visszaesésben (Matolcsy, 2018).

Elmaradt a teljes körű adóreform, ráadásul az időzítés sem volt szerencsés, mivel Európa szintén válságkezelő üzemmódban működött, így a külső kereslet sem tudott hozzájárulni a költségvetés kiadási oldalán elért veszteségek ellensúlyozásához. A klaszszikus, megszorításokra alapuló krízismenedzsment ráadásul újabb problémákat is felszínre hozott. A kormányzó párt választói felhatalmazása számottevően csökkent, ami politikai instabilitáshoz és kormányválsághoz vezetett. A finanszírozási és növekedési problémák politika válságba csaptak át, így idővel a gazdaságpolitika társadalmi támogatottsága is hiányzott bármilyen reform megindításához. Egyensúlyi fordulat tehát csak egy, a hagyományos receptnek tekinthető megszorításokon túllépő gazdaságpolitikával következhetett be, amire a 2010-es kormányváltás teremtett lehetőséget.

TÖRTÉNELMI FORDULATOK A HAZAI GAZDASÁGPOLITIKÁBAN 2010 UTÁN

A recessziók önmagukban nem csupán az aggregált kereslet visszaesését jelentik, de lehetőséget kínálnak a közgazdasági gondolkodás megújításának is. Újfajta, a (korábbi) főárammal szembehelyezkedő gondolatok is előtérbe kerülhetnek, amelyek a krízismenedzsment módjával kapcsolatban is új gondolkodást indíthatnak el. 2010-ben a korábbi hibás válságkezelés következtében halmozott problémákkal nézett szembe a gazdaságpolitika. A feladat a pénzügyi stabilitás megteremtése és strukturális reformok egyidejű végrehajtása volt. A hatalomra kerülő kormányzat alapvetően szakított a korábbi válságkezelési gyakorlattal. A gazdaság stabilizálása érdekében innovatív, célzott eszközök alkalmazásával nem csupán növekedésbarát intézkedéseket valósított meg, de ezzel egy időben a költségvetési egyenleget is javította (Matolcsy, 2014). A következőkben a 2010 óta megvalósuló legfontosabb gazdaságtörténelmi fordulatokat vesszük górcső alá.

A költségvetés területén bekövetkező fordulatok

A magyarországi fiskális politikában az új, azóta már harmadik ciklusát töltő polgári kormány 2010-es hivatalba lépése hozta el a változást. A feladat nem ígérkezett egyszerűnek, egy időben kellett stabilizálni a finanszírozási folyamatokat, miközben strukturális reformokkal meg kellett teremteni a gazdasági növekedés lehetőségét.

Adórendszer-fordulat

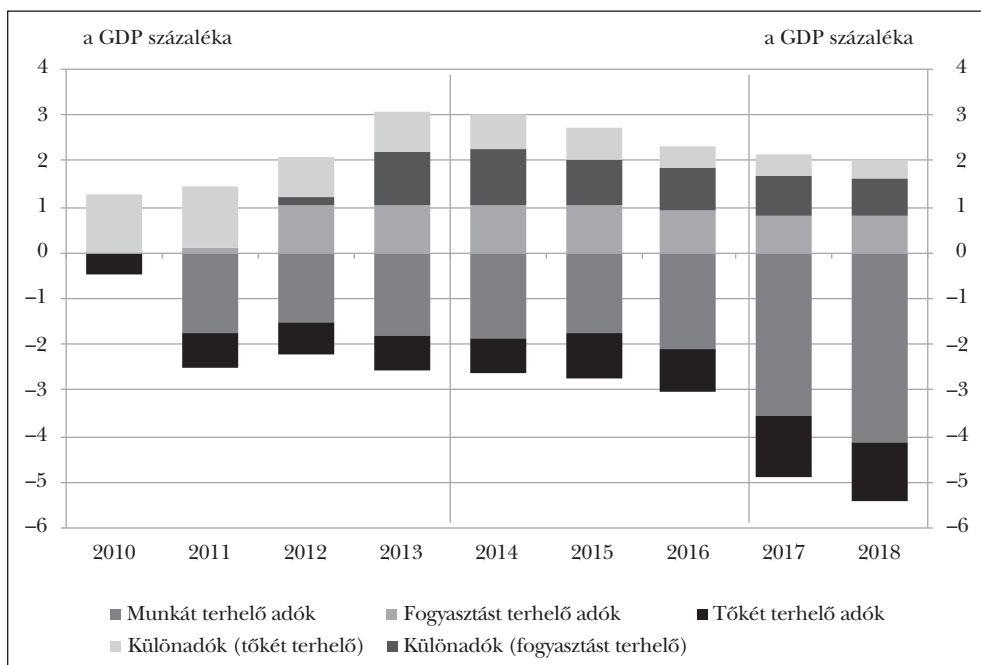
Az adórendszer átalakításának célja a költségvetési egyensúly biztosítása mellett a gazdasági növekedés támogatása volt. E kettős cél egyidejű megvalósulásához szükséges volt a foglalkoztatás és a beruházások emelése, ami a leghatékonyabban a tőkét és munkát terhelő adók csökkentésével érhető el. A 2010-ben elindított adóreform új filozófia keretében valósult meg. A legjelentősebb változást az jelentette, hogy a munkát, illetve tőkét terhelő adók felől a kormányzat az indirekt adókra – fogyasztási, forgalmi típusú adók – helyezte a hangsúlyt. A munkára kivetett adó- és járulékterhek csökkentése, valamint az igénybe vehető célzott kedvezmények (Munkahelyvédelmi akcióterv) kedvezően hatottak a gazdasági szereplők munkaerőpiaci döntéseire, növelve a munkavállalási hajlandóságot (Baksay–Palotai, 2017).

A munkát terhelő adók mellett a tőkére kivetett közterhek jelentősen torzítják a gazdasági szereplők beruházási döntéseit, így a széles körű konszenzus alapján a leginkább károsnak tekinthető adóterhek közé tartoznak. A tőkét terhelő adók mértéke már 2010 második felétől jelentősen csökkent a társasági adó felső kulcsához szükséges sáv 50-ről 500 millió forintra emelése következtében, aminek hatására kibővült az alacsonyabb adókulcs alá tartozó kis- és középvállalatok köre. A társasági adó 2017-ben egykulcsossá alakult, és az egységes kulcs is 9 százalékra mérséklődött. A magyar kis- és középvállalati szektort érdemben támogatják a 2013-ban létrehozott új kisadózói cégformák (kata, kiva), amelyek igénybevételi létszáma a kedvező adózási feltételeknek köszönhetően napjainkig is dinamikusan bővül. Az intézkedések következtében mérséklődött a hazai vállalatok adóterhelése, az adócsökkentések 2018-ra a GDP közel 2 százalékát jelenthetik (Baksay–Palotai, 2017).

A növekedésösztönző adócsökkentések mellett az államháztartás egyensúlyának biztosításához szükséges volt olyan intézkedések bevezetése, amelyek pótlólagos forrást biztosítanak az adóreform végrehajtásához. A költségvetési források biztosítása nem jöhetett szóba hagyományos megszorító intézkedések alkalmazásával, mert azok éppen az adóreform gazdasági növekedésre gyakorolt kedvező hatásait ásták volna alá. A kormányzat így inkább a terhek megosztására fókuszált. A fogyasztási-forgalmi típusú adónemek alkalmazása a reálgazdasági növekedés szempontjából kevésbé tekinthető károsnak, mivel ezen adók nem térítik el jelentősen a tőkeallokációs és munkaerőpiaci döntéseket. Az ágazati különadók emellett úgy képesek segíteni a költségvetés egyensúlyának fenntartását, hogy ezzel párhuzamosan méltányosabb és egyenlőbb közteherviseléshez vezetnek.

Az adóreformok fősodrát elsősorban az áfa felső kulcsának 25 százalékról 27 százalékra növelése, a jövedéki adó mértékének többszöri emelése, valamint a szektorspecifikus adók átalakítása jelentette. A fogyasztási-, illetve forgalmiadó-bevételek jelentős bővüléséhez nemcsak a kulcsok emelése, hanem az adóalapok fokozatos szélesedése is hozzájárult, a különböző változatos, újszerű gazdaságfehérítő lépések alkalmazásával. Ezen folyamatot meghatározta az online pénztárgépek, az elektronikus közúti áruforgalom-ellenőrző rendszer (ekáer), valamint az online számlázás bevezetése és egyes területeken fordított áfakulcsok alkalmazása. A munkát terhelő adókhoz hasonlóan a

2. ábra: A 2010 óta végrehajtott adóváltozások kumulált statikus költségvetési hatása



Forrás: Palotai, 2017

fogyasztási adók esetében is megfigyelhető változás, hogy a gazdaságpolitika a célzott kedvezmények alkalmazását szorgalmazta, így csökkent egyes széleskörűen igénybe vett szolgáltatások (internet-, éttermi szolgáltatás) és alapvető élelmiszerek árucsoportjainak (tej, tojás, baromfi-, hal-, sertéshús) áfakulcsa (Palotai, 2017).

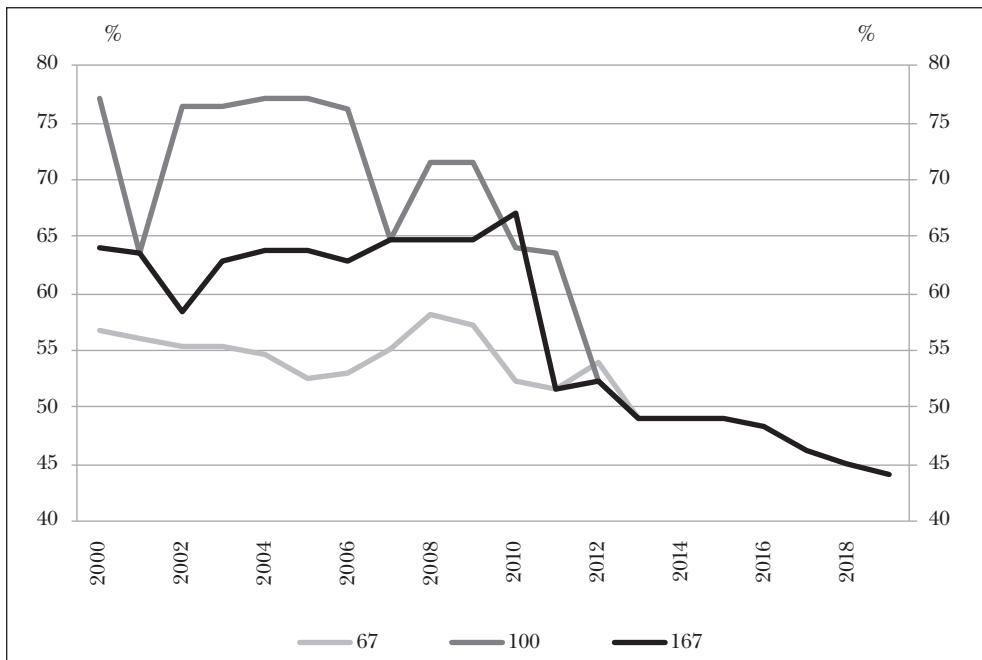
A fogyasztási és forgalmi adók részesedésének növekedésének közrejátszott a különböző különadók kivetése. Az adórendszer egészében megfigyelhető átrendeződés a szektorspecifikus válságadók között is lezajlott azáltal, hogy az egyes ágazatok terhelő különadók 2013-at követően fogyasztási-forgalmi különadókká alakultak át (pl. tranzakciós illeték, biztosítási adó, távközlési adó, népegészségügyi termékadó). A nagyobb köztelheresítő képességgel és alacsonyabb effektív adókulccsal rendelkező szolgáltató ágazatok (kiskereskedelem, pénzügyi-biztosítási szektor, energiaszektor, telekommunikáció) közterhei az elmúlt években fokozatosan mérséklődtek a költségvetési egyensúly fenntartásának figyelembevételével.

Motivációs fordulat

A munkát terhelő adók csökkentése során az egyik legnagyobb változást a személyi jövedelemadó egykulcsossá alakítása jelentette. A 2011-től először 16 százalékra, majd 2016-tól újabb lépés eredményeként 15 százalékra csökkentett egyetlen kulcs alacsonyabb volt mindkét korábbi adókulcsnál, és a progresszivitás megszűnése támogatta

a többletjelzőt, a nagyobb munkaintenzitást, illetve a tudástőke felhalmozását. A marginális adók az átalakítások után már 2013-ban a legtöbb kereseti kategóriánál a korábbi szintje alá mérséklődött, ami az azóta végrehajtott adó- és járulékcsoportok csökkentésével, valamint az igénybe vehető jelentős mértékű célzott kedvezmények (Munkahelyvédelmi akcióterv célcsoportjai és családi adókedvezmény) alkalmazásával még tovább csökkent (Matolcsy, 2016).

3. ábra: A hazai marginális adók alakulása az átlagbér 67, 100 és 167 százalékánál



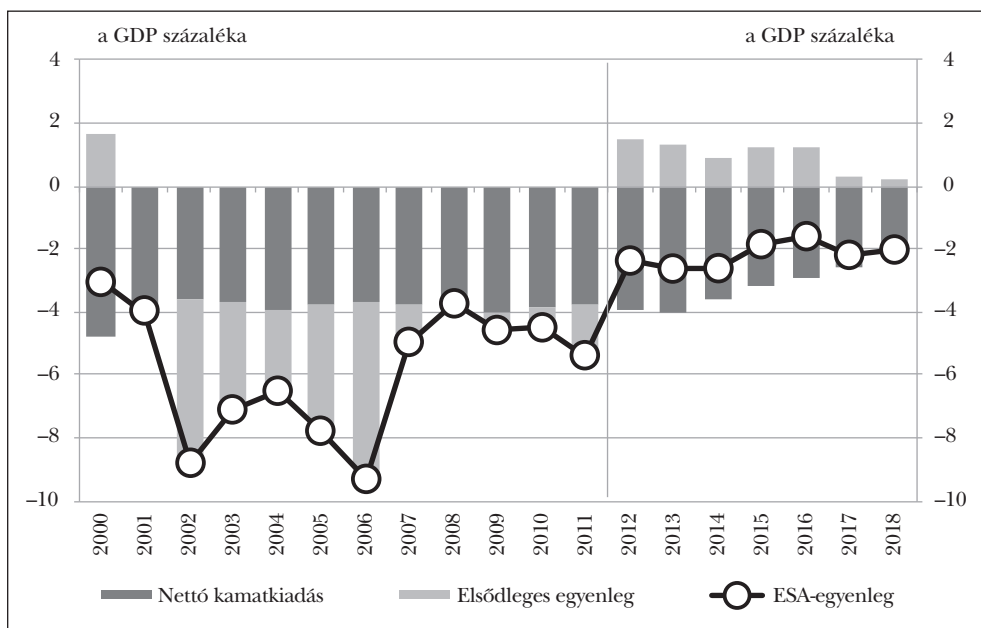
Forrás: OECD, MNB

Államháztartási fordulat

A sikeresen végrehajtott költségvetési fordulat eredményeképpen 2012 óta a hiány stabilan a 3 százalékos maastrichti küszöb alatt alakul. Ennek a gazdaságtörténeti eredménynek az értékeléséhez érdemes felidézni, hogy a rendszerváltás után a magyar gazdaságpolitika egyszer sem volt képes 3 százalék alá csökkenteni a hiányt, és ezzel sikerült kikerülni a 2004-es EU-s csatlakozás óta folyamatosan fennálló túlzottdeficit-eljárás alól is (EDP). A végrehajtott költségvetési fordulatnak köszönhetően egyszerre csökkent a hiány és indult meg a gazdasági növekedés (Matolcsy, 2016).

A Széll Kálmán-terv keretében több ütemben történt a korábban túlságosan laza, valójában a munkavállalás ellen ösztönző szociális támogatási rendszer átalakítása. Egyes költségvetési kiadások zárolása mellett az önkormányzatok eladósodását is megfékezte a kormányzat új gazdaságpolitikája.

4. ábra: Az államháztartás egyenlegmutatóinak alakulása



Megjegyzés: Az adatok a nyugdíjrendszer átalakítása miatt 2012-től jelentkező imputált kamatkiadásokat nem tartalmazzák. A 2018. évi adat az MNB 2018. decemberi Inflációs jelentésében szereplő előrejelzést mutatja.

Forrás: KSH, MNB

Kikerülés a túlzottdeficit-eljárás alól – EDP-fordulat

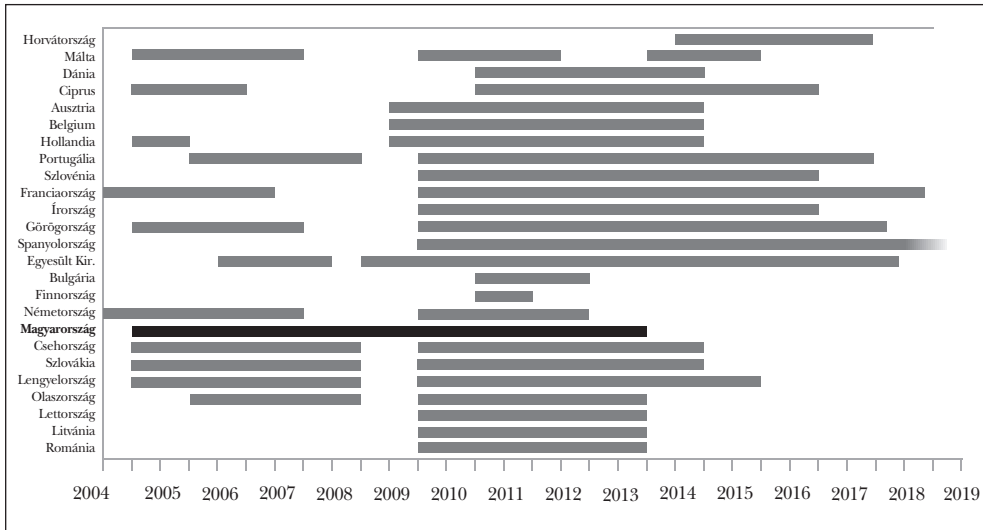
Magyarország az EU-hoz való csatlakozásának évétől kezdődően folyamatosan túlzottdeficit-eljárás alatt állt. A költségvetési egyenleg konszolidációját nemcsak a hatalmas eladósodottság, hanem az Európai Unió követelményeinek való megfelelés is indokolta. A szabály folyamatos áthágása a felzárkózást segítő kohéziós EU-forrásokat is veszélyeztette. Az államháztartási egyenleg javítása, valamint az EDP-ből való kikerülés a sérülékenységi faktorok csökkentése érdekében így elkerülhetetlenné vált.

A sikeres költségvetési fordulatnak köszönhetően 9 év után, 2013-ban Magyarország kikerült a túlzottdeficit-eljárás alól. Elhárult az EU-források felfüggesztésével kapcsolatos gazdaságpolitikai veszély, és a sikeres új gazdaságpolitika eredményeit nemzetközi szinten sem lehetett tovább kétségbe vonni.

Államadósság-fordulat

A 2010 utáni gazdaságpolitika számára célként is megfogalmazódott a meredeken növekvő államadósság trendjének megtörése és csökkenő pályára állítása. A kormányzat e célját az adósságszabály létrehozásával, illetve annak Alaptörvénybe foglalásával 2011-ben alkotmányos szintre emelte.

5. ábra: Az egyes országokkal szemben indított túlzottdeficit-eljárások



Forrás: Európai Bizottság

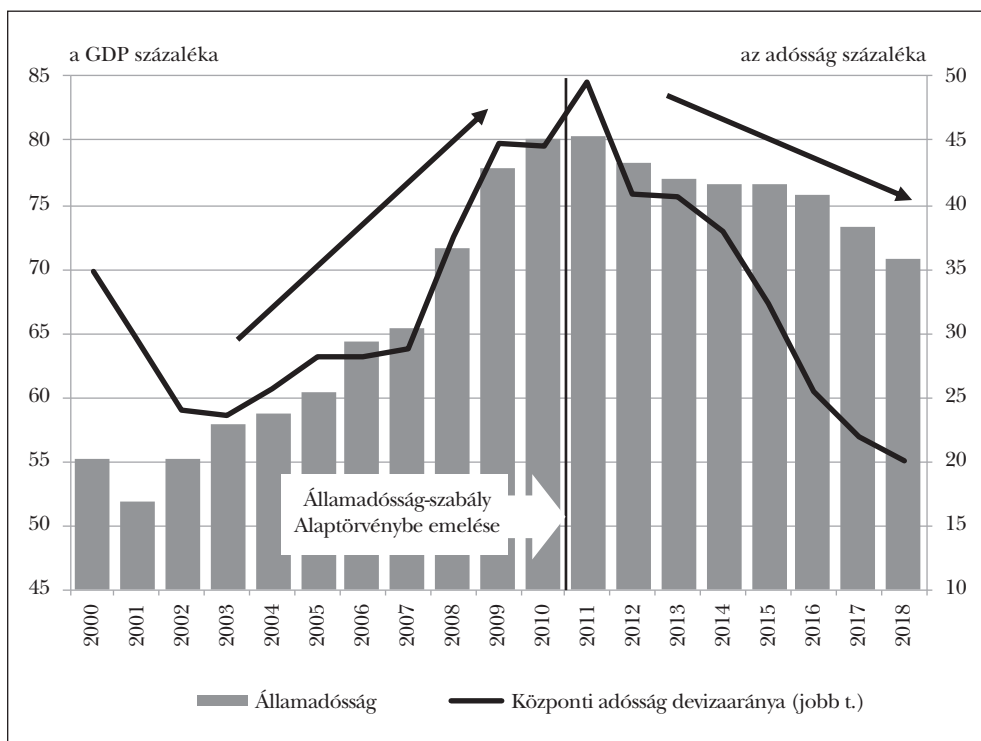
A költségvetési fordulat az államháztartási hiány fenntartható konszolidálásán és a gazdasági növekedés ösztönzésén keresztül lehetővé tette az adósságráta csökkentését, amely a kormányzati lépések következtében stabilizálódott. A 2011-ben historikus csúcson álló, 80 százalék feletti adósságráta 2018 végére csaknem tíz százalékponttal mérséklődött, így Magyarország az egyetlen olyan gazdaság az Európai Unión belül, ahol 2012 óta minden évben folyamatosan csökkent a GDP-arányos bruttó államadósság. Ezzel párhuzamosan az államadósság devizaaránya is folyamatosan csökkent, ami jelentősen mérsékelte Magyarország külső sérülékenységét. A központi adósság devizaaránya 2011-ben az adósság csaknem felét tette ki, amely 2018-ra 20 százalék közelébe csökkent. A nagymértékű mérséklődéshez az EU- és IMF-hitelek teljes visszafizetése is hozzájárult. Hazánk javuló megítélését a kockázati felárak (CDS) és az állampapírpiaaci hozamok mérséklődése mellett a nemzetközi hitelminősítők javuló besorolásai is visszaigazolták (Matolcsy, 2016).

Az elmúlt időszakban jelentősen javult az államadósság finanszírozási struktúrája is, amelyet a jegybank 2014 nyarán elindított Önfinanszírozási Programja (lásd később) is támogatott a belföldi finanszírozás ösztönzésén keresztül.

Munkaerőpiaci fordulat

A 2008-ban kitört globális válsággal párhuzamosan a vállalatok munkaerőigénye éremben mérséklődött, a foglalkoztatottak száma nagymértékben visszaesett. A 2010-et követő években a kormányzat számos – főként a munkaerőpiaci részvétel emelkedését célzó – intézkedése hozzájárult a munkaerőpiac válságból való kilábalásához. Az időskori és a rokkantnyugdíjazási feltételek szigorítása, valamint a nyugdíjkorhatár foko-

6. ábra: Bruttó GDP-arányos államadósság és az adósság devizaarányának alakulása 2000-től



Forrás: MNB

zatos emelése csökkentette az inaktivitásba vonulók számát. A foglalkoztatástól való távolmaradáshoz kapcsolódó transzferek összegének és időtartamának lecsökkentése – amely a segélyezési rendszer szigorításaként fogható fel – megakadályozta a munkaerőpiac korai elhagyását. A rugalmas munkavégzési formák – főként részmunkaidős foglalkoztatás – alkalmazásának megkönnyítése támogatta bizonyos hátrányos helyzetű csoportok munkaerőpiacra lépését.

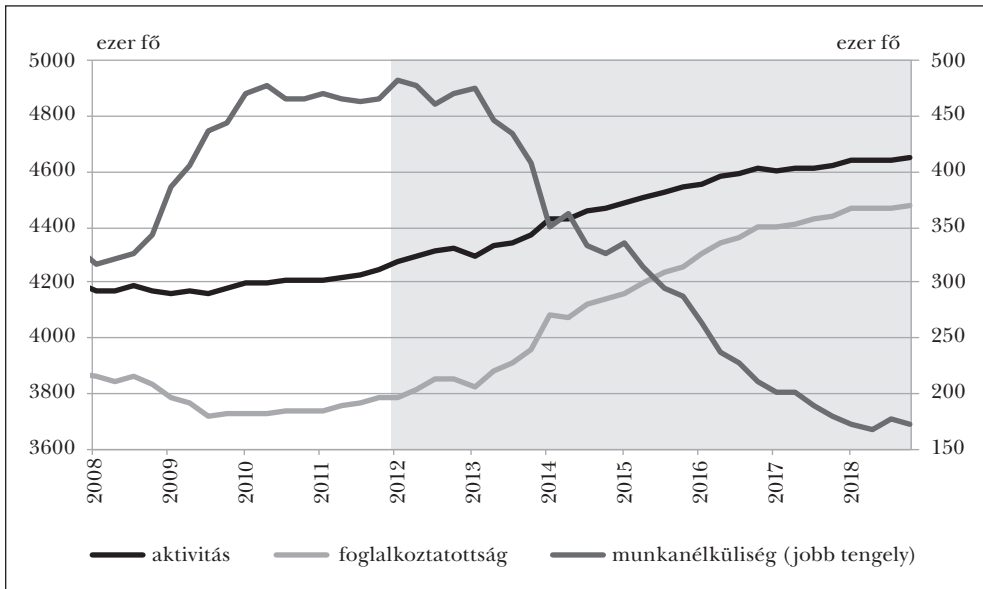
Az aktivitás növelését célzó kormányzati intézkedésekkel párhuzamosan a növekvő aktivitású – leginkább hátrányos helyzetű – társadalmi csoportok munkaerőpiaci integrációját is célzottan segítette a kormányzat. A leginkább munkaerőkeresletet élénkítő Munkahelyvédelmi Akcióterv (MAT) keretében hátrányos helyzetű munkavállalókat (pl. szakképzetlenek, tartós munkanélküliek, 55 év feletti) alkalmazó munkáltatók számottevő járulékkedvezményben részesültek. A közfoglalkoztatási programok 2013-as kibővítése segítette az inaktivitásból munkaerőpiacra lépő, az elsődleges munkaerőpiac felől gyenge kereslettel rendelkező csoportok munkához jutását, ezáltal jelentős részük esetében megfelelő átmenetet biztosított a későbbiekben az elsődleges munkaerőpiacra történő belépéshez.

Főként a munkaerőpiacot érintő, célzott strukturális intézkedések bevezetésének hatására Magyarország aktivitási rátája dinamikusan növekedett 2010 óta. Az aktivitási

rátában való relatív helyzetünk javulása legfőképpen a munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű társadalmi csoportokhoz – alacsonyan képzettek, fiatalok, 50 év felettiak és kisgyermekes nők – köthető. Az elmúlt közel egy évtizedben jelentős mértékben növekedett ezen csoportok aktivitási rátája, így az uniós átlagtól vett lemaradás is érdemben mérséklődött ezen csoportok esetében.

A munkaerőpiaci részvétel emelkedését a foglalkoztatottság javulása kísérte, az aktívá váló munkaerőt a piac felszívta. 2013-ban a foglalkoztatottság meredek emelkedésnek indult, a foglalkoztatottak száma több mint 750 ezer fővel bővült 2010-hez viszonyítva.

7. ábra: Az aktívak, a foglalkoztatottak és a munkanélküliek számának alakulása



Forrás: KSH

A foglalkoztatottság emelkedésével párhuzamosan a munkanélküliség historikus mélypontra süllyedt. Hazánkban a munkanélküliségi ráta a 2012-es 11 százalékról 3,7 százalékra csökkent 2018-ra, és ezzel jelenleg az egyik legalacsonyabb az Európai Unióban.

A monetáris politika fordulatai – az árstabilitás elérése és fenntartása

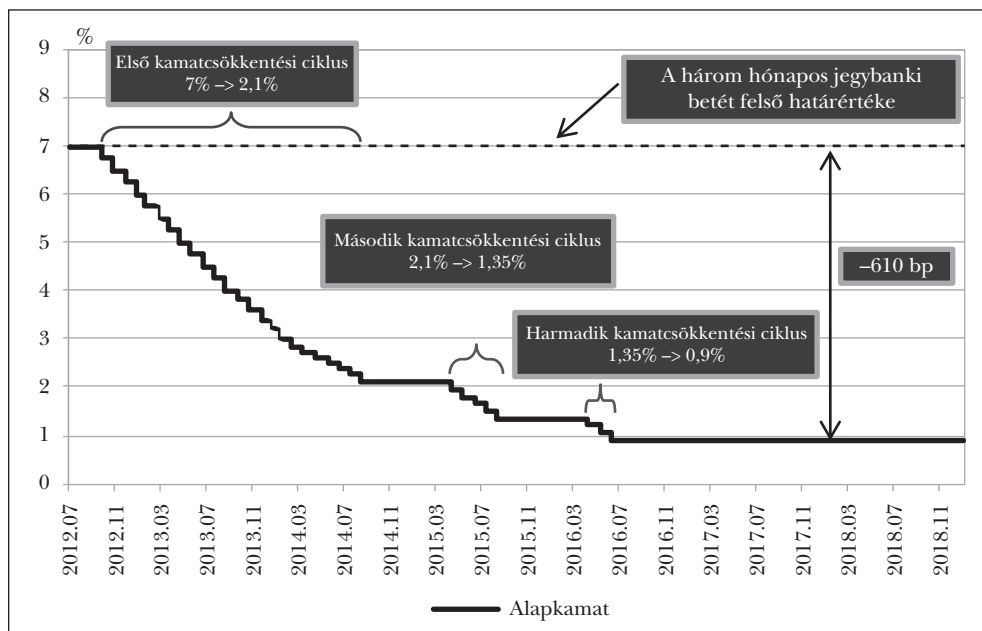
A 2008–2009-es válságot követő sikeres válságkezelés alapjait a helyes válaszlépések megtalálása mellett a gazdaságpolitika meghatározó ágai közötti összhang jelentette. Miközben a világ nagy jegybankjai a válság kitörését követően szinte azonnal korábban nem látott méretű monetáris impulzussal segítették gazdaságaikat, a magyar válságkezelés egészen 2012 nyaráig monetáris szembeszélben zajlott. A monetáris politika

2013-tól az új jegybanki vezetés kinevezésével vett teljes fordulatot. A jegybanki politika megújulását az intézményrendszer hatékony átalakítása, azaz a Pénzügyi Felügyelet 2013 végi jegybanki integrációja is nagyban meghatározta.

A jegybanki alapkamat csökkentése és hatása

A kedvezőtlen makrogazdasági folyamatokra a világ nagy jegybankjai azonnali monetáris lazítással reagáltak. Az MNB 2012 augusztusában kezdte meg kamatcsökkentési ciklusát, amelynek eredményeként 4 év alatt a kezdeti 7 százalékról három szakaszban 610 bázisponttal csökkentette az irányadó rátát historikus mélypontjára, 0,9 százalékra. A kamatcsökkentési ciklus elindítását több tényező is támogatta. A magyar kockázati felárak a sikeres költségvetési fordulatnak is köszönhetően a befektetői hangulat tartós javulását mutatták, emellett a vezető jegybankok újabb és újabb lazító lépései is lehetővé tették a monetáris kondíciók lazítását. A 2010-től kezdődő fiskális fordulat, az erősödő fiskális fegyelem, az államadósság csökkenő pályára állása, a külső sérülékenység mérséklődése és a hosszú távú növekedés ösztönzését célzó strukturális reformok is támogatták a jegybank lazító lépéseinek megvalósulását (MNB, 2017).

8. ábra: A magyar alapkamat alakulása



Forrás: MNB

Az irányadó ráta csökkentése 2015 végéig, a historikusan alacsony 0,9 százalékpont eléréséig tartott. Azóta az alapkamat ezen a szinten alakul. Az alacsony alapkamat tartós tartása mögött az az elgondolás húzódott meg, hogy a jegybank a monetáris

kondíciók lazítása során egy olyan kamatszint kialakítására törekedett, amely hosszabb távon is összhangban áll az inflációs cél fenntartható módon történő elérésével.

A jegybank kamatcsökkentési ciklusainak jelentős növekedési hatásai voltak. Az alapkamat érdemi csökkentése mérsékelte a deflációs környezet kialakulásának esélyét, és jelentősen hozzájárult a kibocsátás szintjének emelkedéséhez. A kamatcsökkentési ciklus kedvező makrogazdasági hatásai mellett sikerült megőrizni a gazdaság egyensúlyát, a gazdaság külső finanszírozási képessége is tartósan stabilan alakult.

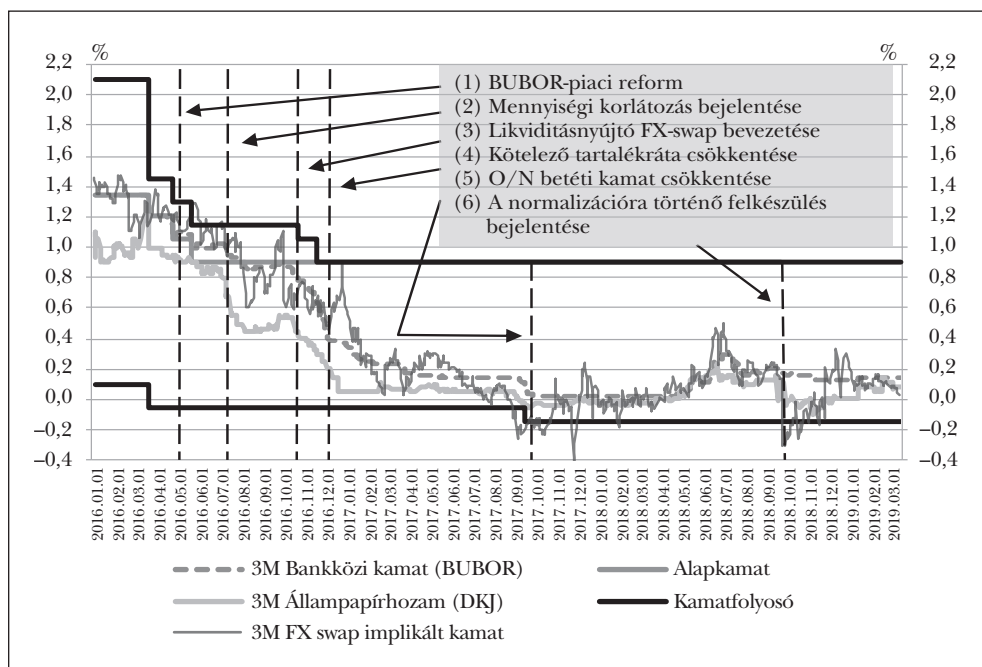
A monetáris kondíciók lazítása a pénzügyi piacokon is kifejtette hatását. A kamatkondíciók lazulása nagymértékben csökkentette a magánszektorra nehezedő kamatterheket, ezáltal sikerült megakadályozni a hitelállomány, a fogyasztás és a beruházás további esését a válságot követően. A monetáris lazítás nemcsak a magánszektorra volt kedvező hatással, hanem a rövid és hosszú lejáratú állampapírok hozamai is jelentősen mérséklődtek. Az állampapírpiazi hozamok mérséklődésével az államháztartás pozíciója is javult a csökkenő kamatkidadások következtében. Míg 2013-ban az államháztartás kamatkidadásai meghaladták a GDP 4 százalékát, addig a forintadósság fokozatos átárazódása következtében 2018-ra ez a mérték majdnem megfeleződött.

A jegybanki eszköztár átalakítása, a nemkonvencionális eszközök bevezetése

A Magyar Nemzeti Bank 2016 nyarán-őszén új monetáris politikai keretrendszert vezetett be, amivel az alapkamat tartós tartása és az inflációs folyamatok figyelembevétele mellett célzott, nemkonvencionális monetáris lazítást hajtott végre. A rendszer központi eleme az irányadó eszköz átalakítása, a három hónapos betét mennyiségi korlátozása volt, amelyen keresztül az MNB támogatta a hitelezést, az önfinanszírozást, valamint biztosította a releváns pénzügyi hozamok kamatfolyosón belüli további csökkenését. A 2016 utolsó negyedévében elkezdett mennyiségi korlátozást az MNB az O/N hitelkamat alapkamatra csökkentésével, azaz a teljesen aszimmetrikus kamatfolyosó kialakításával, valamint a tartalékráta 2 százalékról 1 százalékra való mérséklésével támogatta. 2016 őszén az MNB bevezette a forintlikviditást nyújtó finomhangoló devizacsere (FX-swap) eszközt, amelyek segítségével a jegybank heti rendszerességű tendereken biztosítja a megfelelő mértékű bankrendszeri likviditás fennmaradását.

A mennyiségi korlát bevezetésével az MNB három hónapos betéti állománya a 2016. szeptember végi csaknem 2000 milliárd forintról 2016. novemberre 900 milliárd forint közelébe, majd 2017 végére 75 milliárd forintra csökkent, 2018 decemberében pedig az eszköz kivezetésre került. A bankrendszer többletlikviditása O/N betétben jelent meg, a kiszorult likviditás hozamleszorító hatása pedig minden releváns piacon érezhető volt. A mennyiségi korlátozás 2016 nyári bevezetése után a hozamok a kamatfolyosó aljára csökkentek. A mennyiségi korlátozás rendszerének hatékony működését segítette, hogy 2016 májusában az MNB kezdeményezésére megújult a BUBOR (budapesti bankközi forint hitelkamatláb) jegyzési rendszere, a kötelező árjegyzési rendszer bevezetésével emelkedett a fedezetlen bankközi piac forgalma, és ezzel párhuzamosan nőtt a BUBOR-kamatok információtartalma (MNB, 2017).

9. ábra: Rövid hozamok alakulása 2016 és 2019 között

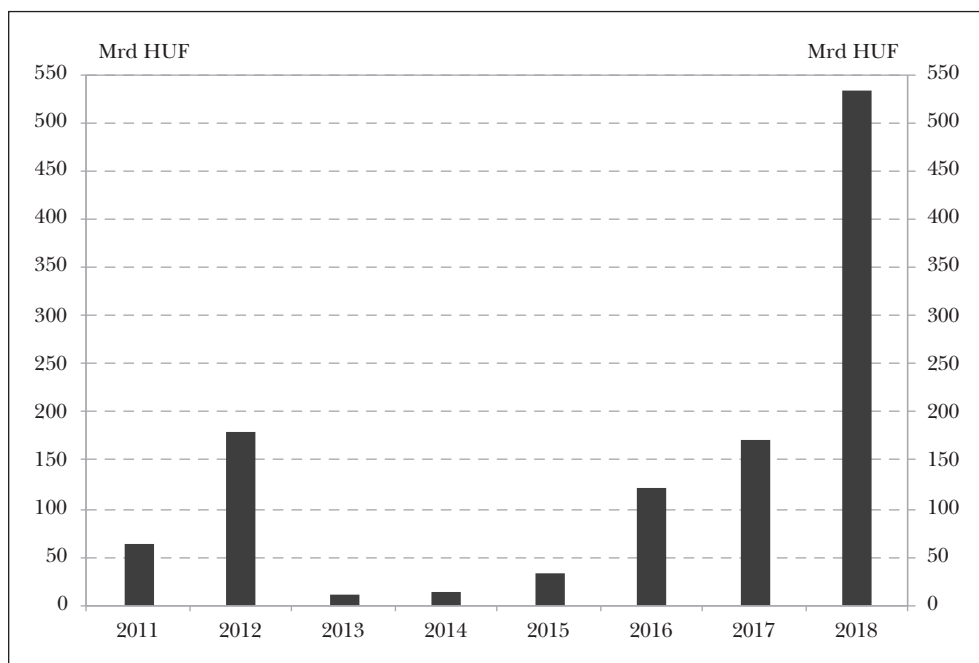


Forrás: MNB

A Monetáris Tanács 2017. novemberi ülésén azt a döntést hozta, hogy a laza monetáris kondíciók a hozamgörbének nemcsak a rövid, hanem hosszabb szakaszán is érvényesüljenek. Ennek biztosítása érdekében a Monetáris Tanács két nemkonvencionális eszköz 2018. januári bevezetéséről döntött, amelyek a monetáris politikai eszköztár szerves részét képezték. A monetáris politikai kamatcsereügyletek (MIRS) általános monetáris politikai eszközként, a jelzáloglevél-vásárlási program (JVP) pedig célzott programként került bevezetésre, amely deklaráltan a kamatfixált jelzáloghitelek terjedésének és jelzáloglevél-piac fejlődésének elősegítését szolgálta.

Mind a MIRS, mind pedig a jelzáloglevél-vásárlási program elérte a kitűzött célokat. Az eszközök támogatták a laza monetáris kondíciók hosszú futamidőkre való kiterjesztését, illetve a piac stabilitását, hozzájárultak a jelzáloglevél-piac fejlesztéséhez, valamint a bankok kamatkockázatának csökkentéséhez és így a hosszú lejáratú, fix kamatozású jelzáloghitelek további elterjedéséhez, ami 2018 végére az év eleji 61 százalékos új kibocsátási arányról 90 százalék közelébe emelkedett. A jelzáloglevél-hozamok állampapírhozamokhoz mért felára a kivezetés bejelentéséig a hozamgörbe teljes szakaszán negatív tartományba süllyedt, az alacsony finanszírozási költségek pedig érdemben támogatták az új kibocsátásokat. A fix kamatozású jelzáloglevelek bruttó kibocsátása a piaci volumen előző hét évének összegével egyezett meg, ami azt jelenti, hogy a program érdemi mértékben támogatta a jelzáloglevél-piac fejlődését.

10. ábra: Fix kamatozású jelzáloglevelek éves piaci bruttó kibocsátása



Forrás: MNB

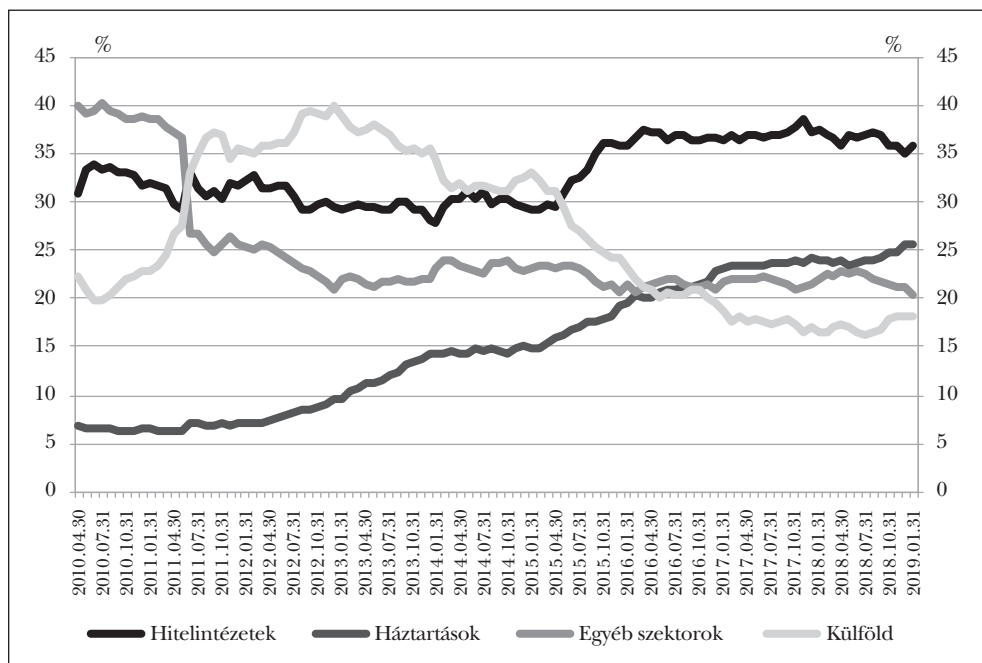
A jelzáloglevél-piac élénkülését és a bankok hosszú lejáratú forint forrásbevonását az MNB, a jelzáloglevél-vásárlási program kivezetését követően, a monetáris politikai eszköztáron kívüli eszközeivel, kiemelten a jelzáloghitel-finanszírozás megfelelési mutatóra¹ (JMM) vonatkozó szabályozással továbbra is támogatja.

Az Önfinszírozási program – lépések egy stabilabb gazdaságért

2014 áprilisában sor került az Önfinszírozási program meghirdetésére, amelynek végrehajtása során az MNB átalakította monetáris politikai eszköztárát annak érdekében, hogy a bankok többletlikviditásukat ne jegybanki betétekben, hanem hosszabb lejáratú, likvid értékpapírokban tartsák. Ez a magyar értékpapírpiacon sajátságai miatt elsősorban az állampapírok iránti banki kereslet megemelkedését jelentette. A jegybank programja, az Államadósság-kezelő Központ forintkibocsátásból finanszírozott devizatörlesztései, valamint a bankok együttműködő hozzáállása és alkalmazkodása együttesen tette lehetővé az egészségesebb adósságszerkezet felé történő elmozdulást, illetve a külső kitétség fokozatos mérséklődését (MNB, 2017).

Az Önfinszírozási program jelentősen csökkentette az ország külső sérülékenységet, erősítette a pénzügyi stabilitást, javította Magyarország nemzetközi megítélését. 2014 és a program aktív szakaszának végét jelentő 2016-os év között Magyarország úgy tudott közel 11 milliárd euró értékű devizaadósságot forintforrásból visszafizetni,

11. ábra: A magyar államadósság tulajdonosi szerkezete



Megjegyzés: 2012 decemberéig a hitelintézeti arány a pénzpiaci alapok állományait is tartalmazza.

Forrás: MNB

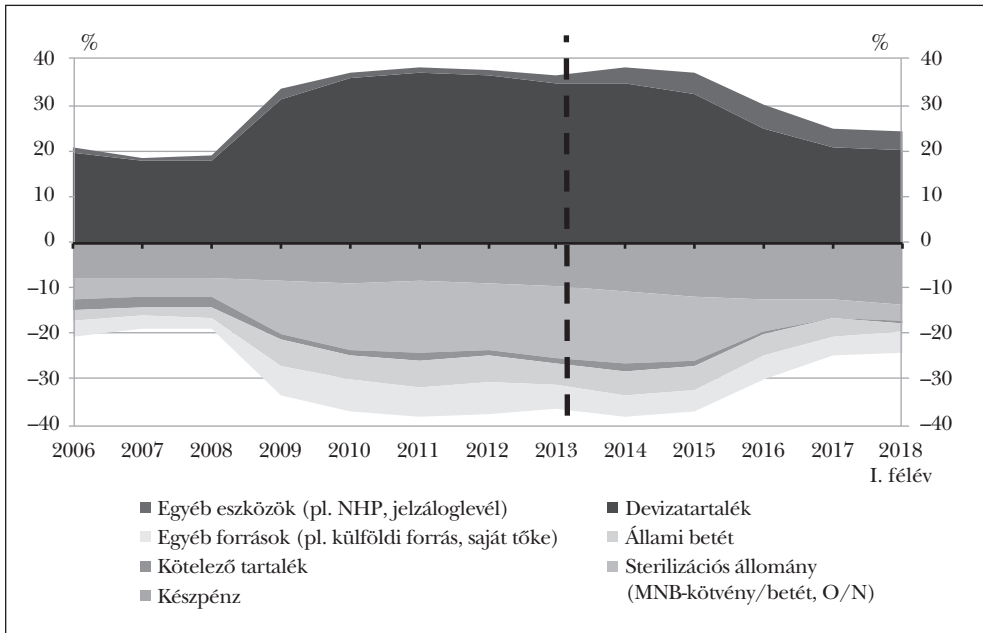
hogy közben – az inflációs célkitűzéssel összhangban – csökkentek az állampapírpiaci hozamok. Az államadósság devizaaránya a 2014-es 42 százalékról 2016 végére 25 százalékra, majd 2018 végére 20 százalék alá apadt. Az Önfelújítási program kiemelkedően fontos szerepet játszott a hazai befektetőkre és forintra támaszkodó finanszírozás megvalósításában, eredményei pedig megalapozták a teljesen magyar kézben tartott államadósságra vonatkozó stratégiai cél kitűzését.

A jegybanki mérleg fordulata – amikor a kevesebb több

A külső sérülékenység csökkenése révén lehetővé vált a jegybanki mérleg fordulata, ami kedvező hatással bírt az MNB-re és a nemzetgazdaságra egyaránt. Magyarország a válság kitörésekor az állam kedvezőtlen finanszírozási helyzete miatt hitelfelvételre kényszerült a nemzetközi intézményektől, ami a jegybankmérleg eszköz- és forrásoldalának emelkedésével járt. A felduzzadó mérleg a bankrendszeri likviditás növekedése miatt jelentős kamatköltséget jelentett az MNB számára. A gazdaság válság utáni alkalmazkodásával kialakult jelentős finanszírozási képesség, az ennek nyomán csökkenő külső adósság, illetve külső sérülékenység lehetővé tették, hogy a jegybankmérleget célzott programokkal a tartalékmegfelelés veszélyeztetése nélkül csökkenteni lehessen. Ez nemzetközi összevetésben is említésre méltó fejlemény. A válság után a világ nagy részében ugyanis az a trend

rajzolódott ki, hogy a jegybankok monetáris politikai céljai érdekében általánosságban emelték mérlegfőösszegüket. A válságot követő monetáris politikai lazító ciklusában (2008–2014) a Fed GDP-arányos mérlegfőösszege 17 százalékponttal, az EKB mérlege a 2014 után megkezdett eszközvásárlásai következtében 20 százalékponttal, a cseh jegybanké pedig 2013 óta – a devizataralék felduzzadása miatt – 40 százalékponttal emelkedett. Ezzel szemben 2013, a magyar monetáris politikai fordulat kezdete óta az MNB GDP-arányos mérlegfőösszege 12 százalékponttal csökkent. Ráadásul hazánk esetében a jegybanki mérleg csökkentésével párhuzamosan annak szerkezete is hatékonyabbá vált, hiszen érdemben csökkent a kamatozó források aránya. A jegybanki mérleg fordulata révén az alacsony hozamkörnyezet ellenére a monetáris politikának maradt mozgástere, és a monetáris transzmisszió hatékonysága is javult. Fontos hangsúlyozni, hogy az MNB – a nemzetközi folyamatokkal ellentétben – az elindított programokkal a mérleg szűkülése mellett tudta fenntartani a laza monetáris kondíciókat (Erhart et al., 2015).

12. ábra: Az MNB-mérleg főbb elemeinek GDP-arányos alakulása (éves átlagos értékek)



Forrás: MNB

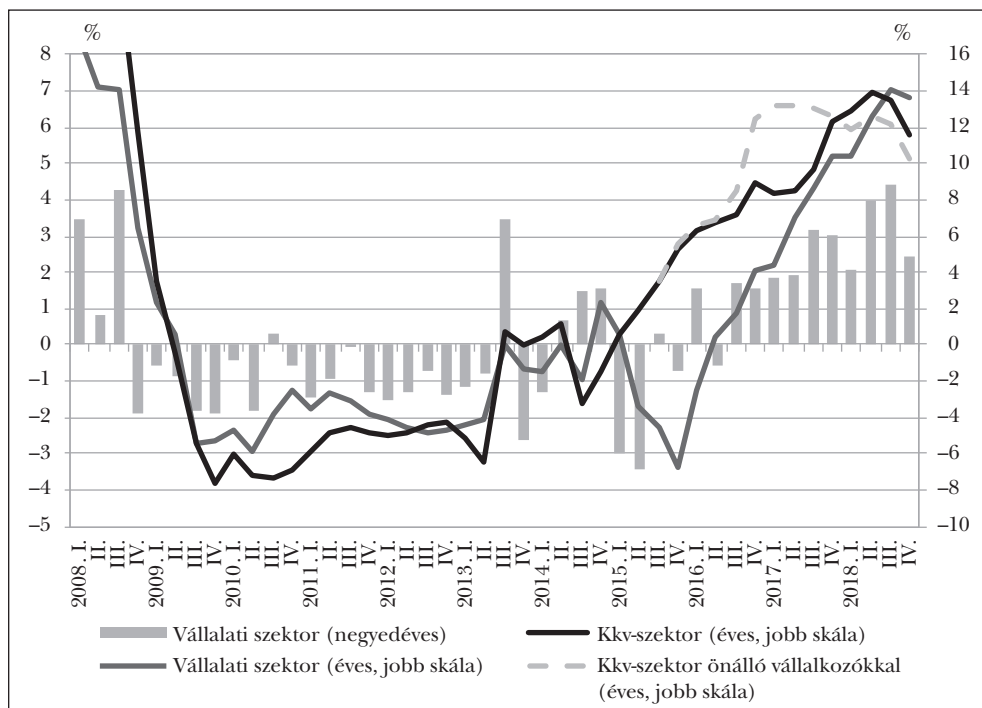
Hitelezési fordulat – megtörik a jég a befagyott hitelpiacon

Vállalati hitelezés

A 2007–2008-as pénzügyi válság kitörését követően a hazai bankrendszer hitelkínálata drasztikusan visszaesett, 2009 és 2013 második negyedéve között a hitelösszeomlás jelensége (*credit crunch*) jellemezte a vállalati hitelezést (Balog et al., 2014). A vállalati

hitelállomány a folyósítások és törlesztések hatására évente átlagosan mintegy 4-5 százalékkal mérséklődött ezekben az években. A hitelállomány összehúzódása különösen érzékenyen érintette az egyéb forrásokhoz csak rendkívül korlátozottan hozzáférő mikro-, kis- és közepes méretű vállalatokat: e vállalatok hitelei évente mintegy 4 és 8 százalék közötti ütemben mérséklődtek.

13. ábra: A teljes vállalati és a kkv-szektor hitelállományának növekedési üteme



Megjegyzés: Tranzakció-alapú, a kkv-szektor 2015. negyedik negyedév előtt bankrendszeri adatok alapján becsülve.

Forrás: MNB

A kkv-hitelezésben a 2013-ban elindított Növekedési Hitelprogram törte meg a negatív spirált, és stabil növekedési pályára állította a folyamatokat. A teljes vállalati szektor hitelállománya kis késéssel szintén követte ezt a trendet, így 2018 végére már mind a teljes vállalati hitelállomány, mind a kkv-szektor hitelei 10 százalék feletti ütemben növekedtek (MNB, 2019b).

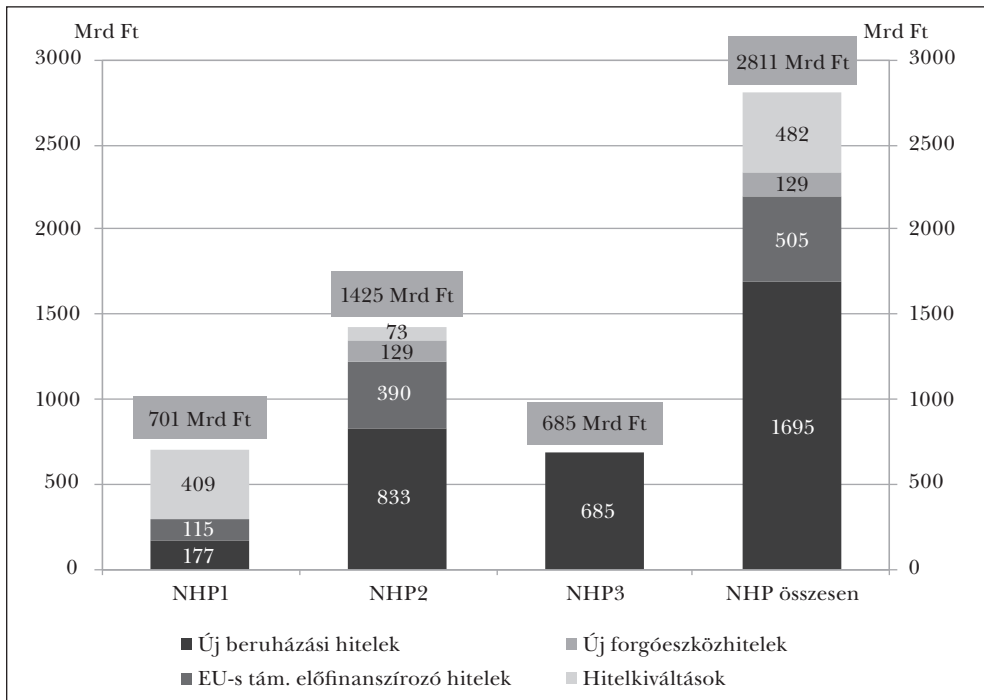
A Növekedési Hitelprogram bevezetése

A bankok visszafogott hitelezési hajlandósága, valamint a kockázati felárak emelkedése a hazai tulajdonú, banki finanszírozásban szűkölködő kis- és középvállalati (kkv) szektor szereplőit sújtotta leginkább, megnövelve ezzel a hitelezési piac lefagyásának kockázatát.

Az MNB a monetáris politikai eszköztár új, célzott elemeként 2013 júniusában elindította a Növekedési Hitelprogramot (NHP) a kvv-k hitelezésében tapasztalt tartós piaci zavar enyhítése, a gazdaság élénkítése, valamint a pénzügyi stabilitás megerősítése érdekében. A jegybank az NHP keretében 0 százalékos kamatozású refinanszírozási hitelt nyújtott a hitelintézeteknek, amit azok legfeljebb 2,5 százalékos kamatmarzs mellett hitelezhettek tovább a kvv-k számára, akár 10 éves időtávra. Ez igen kedvező és kiszámítható finanszírozási lehetőséget jelentett, ráadásul árfolyamkockázat nélkül.

Az NHP 2013 júniusában indult, mindössze három hónapig tartó első szakaszában teljesültek a kitűzött rövid távú célok: a hitelpiaci korlátok mérséklődtek, és a bankok közötti verseny is fokozódott. A második szakaszban a növekedési hatás fokozása érdekében a hangsúly már az új hiteleken, azon belül is a beruházási hiteleken volt, hitelkiváltásra csak korlátozott mértékben volt lehetőség. Az MNB 2015 őszi az NHP fokozatos kivezetéséről határozott, a program elindításakor kitűzött célok addigra ugyanis sikeresen teljesültek. A harmadik szakasz – a kivezetési szándékkal összhangban – a korábbiaknál még célzottabb volt. Egyfelől kizárólag beruházási célú forintfinanszírozásra adott lehetőséget, másfelől lehetővé tette a természetes devizafedezettel rendelkező kvv-k számára a devizafinanszírozást.

14. ábra: A hitelcélok megoszlása az NHP egyes szakaszaiban

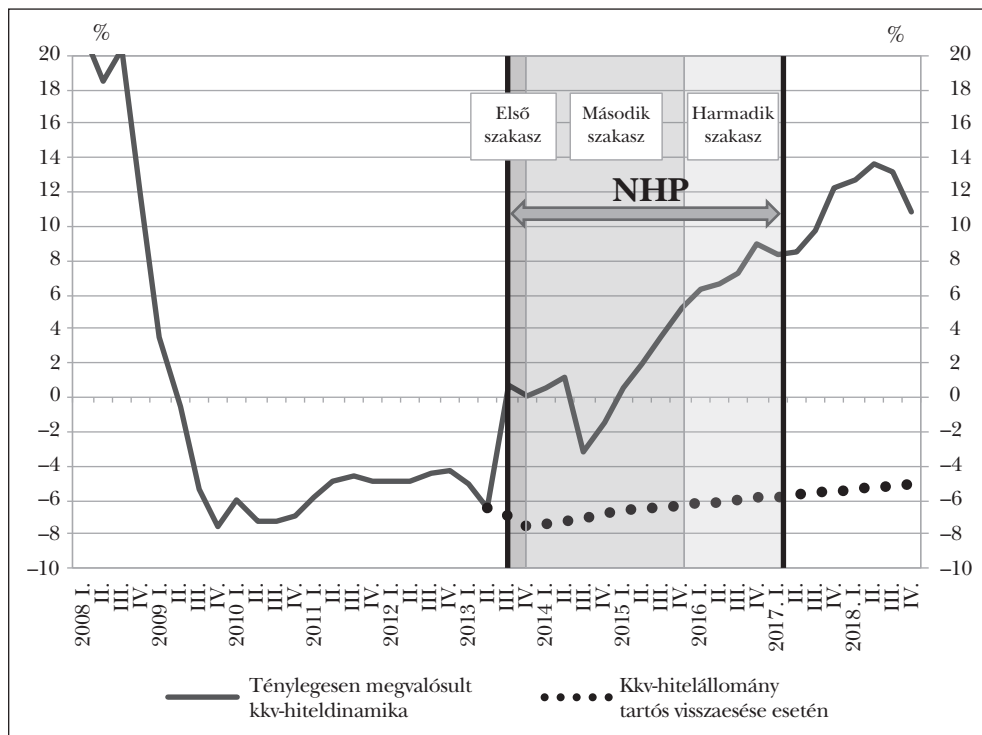


Megjegyzés: az NHP második szakaszára vonatkozó adat tartalmazza az – azzal párhuzamosan futó – NHP+ konstrukcióban létrejött 23 Mrd forintnyi hitelt is.

Forrás: MNB

Az NHP 2017 márciusáig tartó működésének közel négy éve alatt a program három szakaszában együttvéve közel 40000 hazai vállalkozás jutott finanszírozáshoz mintegy 2800 milliárd forint értékben. Ebből közel 1700 milliárd forint szolgálta beruházások finanszírozását. A program a kkv-k hitelhez jutási feltételeinek javításán túl jelentős indirekt hatást is gyakorolt azáltal, hogy egy korábban nem megfelelően működő hitelpiacot állított helyre, ami további tartós hozzájárulást jelentett a gazdaság bővüléséhez (MNB, 2018a).

15. ábra: A kkv-szektor hitelállományának növekedési üteme



Forrás: MNB

A Piaci Hitelprogram bevezetése

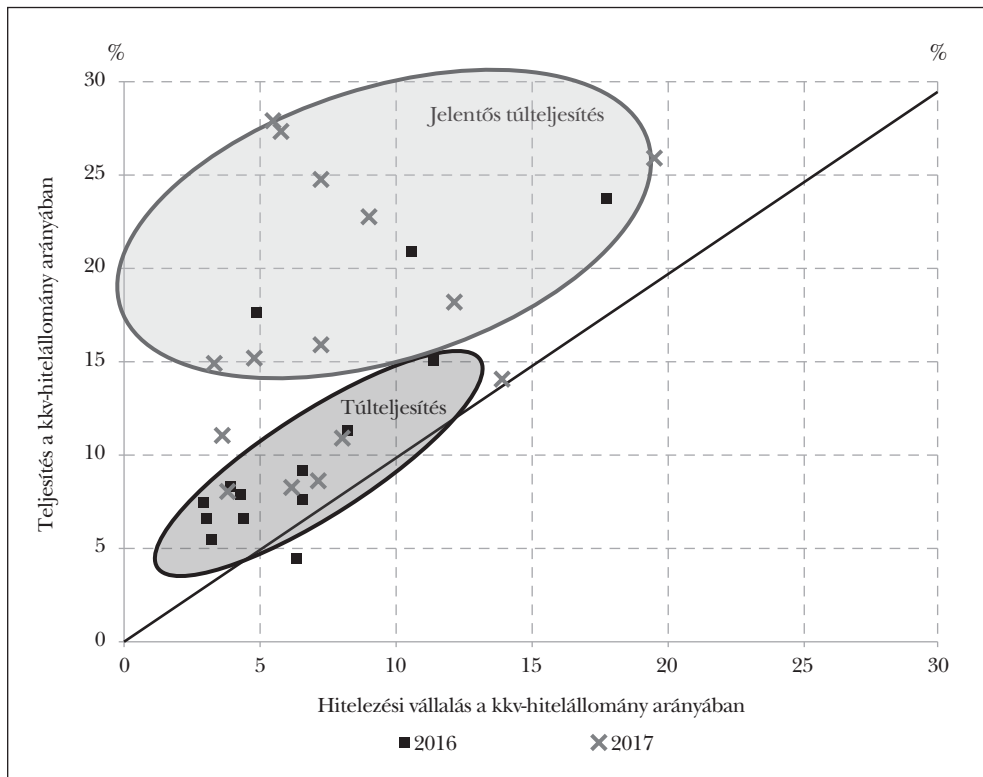
Az NHP fokozatos kivezetése jegyében, annak harmadik szakaszával párhuzamosan indult el 2016 elején a Piaci Hitelprogram (PHP), amelynek célja a jegybanki refinanszírozás nélküli, piaci alapú hitelezés térnyerésének elősegítése volt.

A hitelezési aktivitás támogatására a PHP-n belül két jegybanki eszköz együttes használata, a hitelezési feltételhez kötött kamatcsere-eszköz (HIRS), illetve a preferenciális betételhelyezési lehetőség szolgált. A HIRS lehetőséget nyújtott a bankoknak a hosszú lejáratú kkv-hitelek kamatkockázatának fedezésére, miközben az eszköz igénybevitelével a hitelintézetek vállalták, hogy az ügyletek fennállása alatt, azaz 3 éven

keresztül az ügyletek értékének legalább negyedével növelik nettó kkv-hitelezésüket. A preferenciális betételhelyezés keretében a HIRS-ügyletet kötő bankok számára a jegybank lehetőséget biztosított arra, hogy likviditásuk nagyobb részére alapkamatot kaphassanak (MNB, 2015).

A PHP első szakaszában, 2016-ban a kkv-k által vállalt hitelnövekmény közel 200 milliárd forint volt, amely nemzetgazdasági szinten 5 százalékos kkv-hitelállomány-növekedésnek felelt meg. A PHP második szakasza 2017 júliusában indult, amelynek keretében a bankok 2017. évi kkv-hitelezési vállalása tovább emelkedett (MNB, 2019b).

16. ábra: A Piaci Hitelprogram keretében tett hitelezési vállalások teljesítése



Forrás: MNB

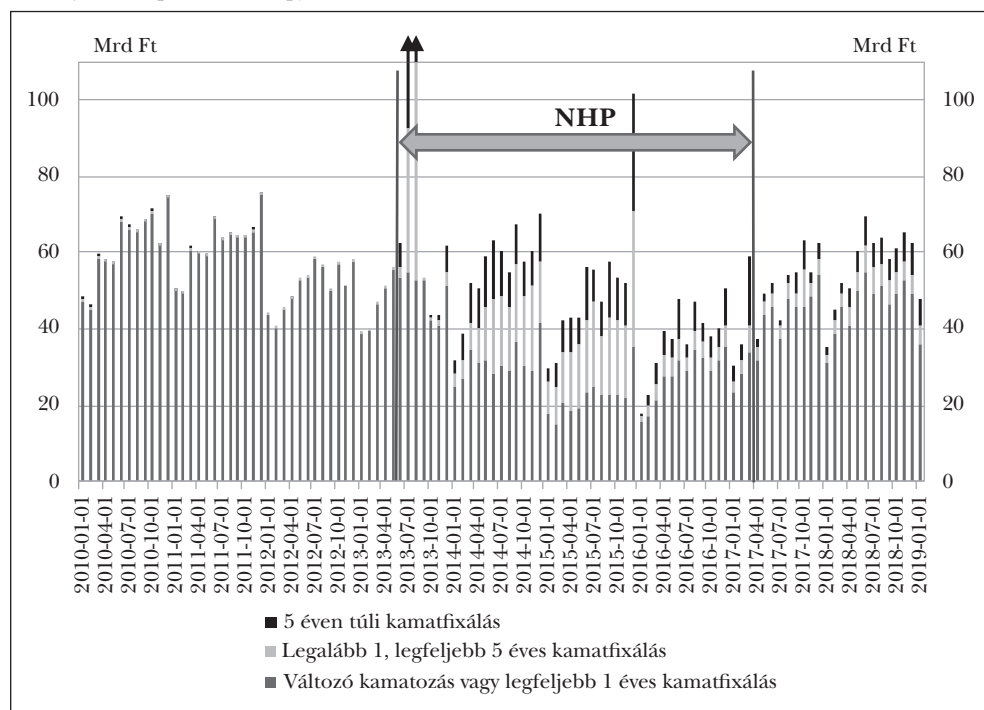
Az NHP fix program bevezetése

Jóllehet 2018-ra a vállalati hitelezés dinamikája megfelelő szintre került, szerkezete továbbra sem volt kellően egészséges. A kkv-hitelek futamidejének eloszlása a rövidebb lejáratok irányába tolódott el, és ismét visszaesett a rögzített kamatozású hitelek részaránya is.

Az MNB ezért a már korábban is jelentős eredményeket elérni képes, a hitelezés volumenére és szerkezetére egyaránt kedvező hatást gyakorló eszköz újbóli alkalmazása mellett döntött, ezért 1000 milliárd forintos keretösszeggel az NHP újabb konst-

rukcióját indította el 2019 elején. Az NHP fix néven meghirdetett új konstrukció a legfontosabb paramétereiben és a lebonyolítás módjában megegyezik az NHP korábbi szakaszaiban előírtakkal, azonban annál is célzottabb. Kizárólag beruházási célra vehető igénybe, legalább 3 éves futamidőre. Újdonságot jelent, hogy a program likviditási szempontból semleges, tekintettel arra, hogy az NHP fix keretében folyósított hitelvolumenből fakadó banki többletlikviditás a preferenciális betételhelyezés révén alapkamaton sterilizálásra kerül (MNB, 2018a).

17. ábra: A legfeljebb 1 millió euró összegű új vállalati forint hitel-szerződések megoszlása kamatfixálási periódus alapján



Forrás: MNB

Háztartási hitelezés

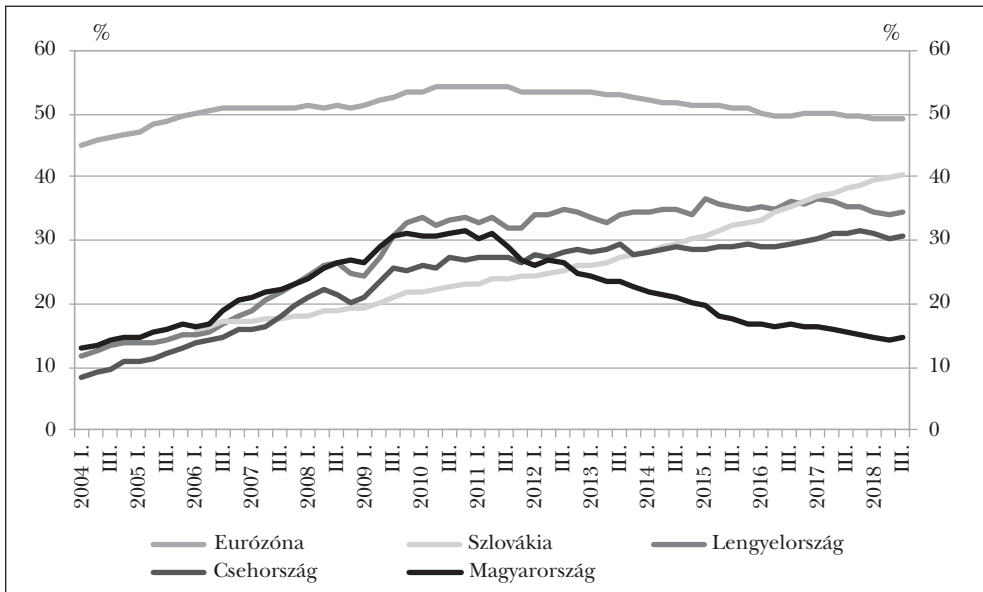
A háztartások hitellel kapcsolatos attitűdjét a válság kitörését követően az óvatosság és az adósság leépítésére való törekvés határozta meg. Ennek megfelelően a hitelintézetek háztartási hitelállománya 2010 és 2016 között folyamatosan csökkent, amiben a kormányzati programok (kedvezményes végtörlesztés, egyoldalú kamatemelések és az árfolyamrész elszámolása) is komoly szerepet játszottak.

Az új szerződéskötéseket tekintve a 2012-es és a 2013-as évek jelentették a mélypontot. Ezekben az években a lakossági hitelkibocsátás éves volumene alig haladta meg a 300 milliárd forintot, ami a 2008-as év 2000 milliárd forintot meghaladó szerződés-

kötéseikhez képest drasztikus visszaesésnek könyvelhető el. 2013-tól kezdve azonban a reálgazdaság és a jövedelmek növekedésével párhuzamosan elindult a lakossági hitelpiac fokozatos élénkülése is. 2018-ban a teljes lakossági hitelkibocsátás már elérte az 1500 milliárd forintot, és a teljes háztartási hitelállomány is 7 százalékot meghaladó mértékben emelkedett. A lakossági hitelezésen belül kiemelten fontos szerepet játszó lakáshitelpiac 2018-ban az új szerződéskötéseket tekintve nominális értelemben már elérte a válság kitörése előtti szintet. A jelenlegi hitelkibocsátás ráadásul jóval nagyobb lejáró hitelállományok mellett valósul meg, így a szerződéskötések hasonló volumene jóval alacsonyabb adósságnövekedést jelent a szektor egésze szintjén.

Mindez nyilvánvalóvá válik, ha a háztartási hitelállományt a GDP arányában vizsgáljuk: míg a válság kitörését követően ez a mutató 31 százalékra állt (meghaladva ezzel több régiós ország értékét), jelenleg a háztartási hitelállomány GDP-arányos nagysága a 15 százalékot sem éri el, ami az egyik legalacsonyabb értéket jelenti az Európai Unióban.

18. ábra: A GDP-arányos háztartási hitelállomány nemzetközi összehasonlításban



Forrás: EKB, MNB

A háztartási hitelezés egészséges bővülését többek között a 2015-től hatályban lévő, a jövedelemarányos törlesztőrészlet és a hitelfedezeti mutató maximumára vonatkozó adósságfékszabályok, valamint a hosszabb távra rögzített kamatozású hitelek új hitelezésben tapasztalható dominanciája biztosítja (MNB, 2019a). Utóbbi folyamatban a Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitel minősítés bevezetésének is jelentős szerepe volt, ami a fogyasztók számára kiszámítható hitelfeltételeket biztosított, és a banki ajánlatok könnyebb összehasonlíthatósága révén a versenyt is fokozta. Az MFL-termékek aránya 2018 végére már 60 százalék fölé emelkedett az öt éven túl rögzített kamatozású hite-

leken belül. Az itt felsorolt szabályok révén a háztartások adósságának növekedése úgy valósulhat meg, hogy az adósságállomány a korábbiakhoz képest több háztartás mérlegében oszlik el, és a gazdasági környezet váratlan változásaira is kevésbé lesz érzékeny.

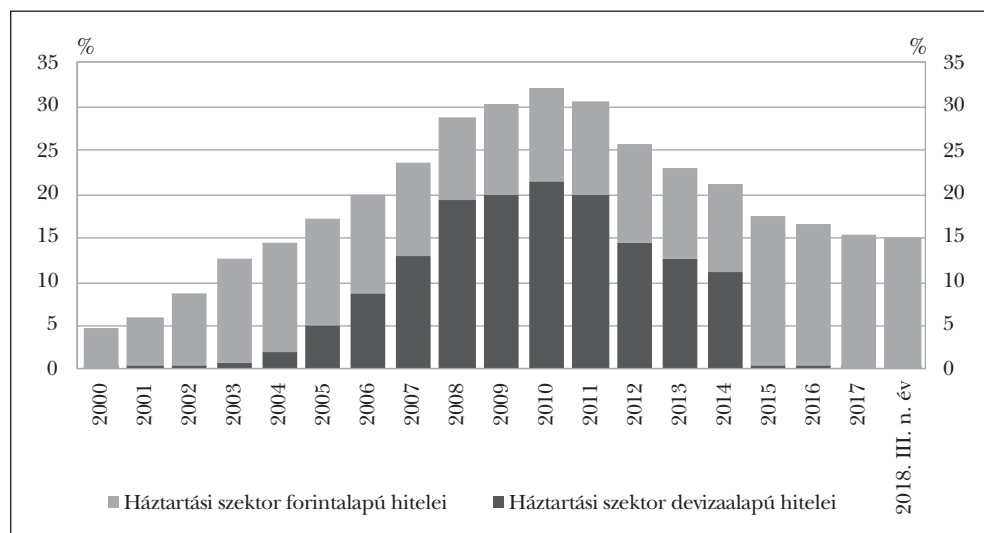
Devizahiteles fordulat – a devizahitelek csapdája ellen

A lakossági devizahitelezés a hazai pénzügyi szektor rendszerváltást követő történetének egyik legkárosabb és egyben legköltségesebb epizódjának bizonyult. A devizahitelek makropénzügyi szempontból jelentős kockázatot hordoztak magukban, ami érdemben növelte hazánk sérülékenységét. A devizahitelek forintosítása ezért kiemelt gazdaságpolitikai cél volt, amely azonban csak 2014–2015-ben valósulhatott meg. Ennek oka, hogy a pénzügyi feszültségektől mentes konverzióhoz szükséges feltételek fennállása csak ekkorra lett biztosított, amelyek a következők voltak:

- biztos jogszabályi környezet;
- alacsony forintkamatok;
- stabil és konszolidált makrogazdasági környezet;
- rendelkezésre álló szabad devizatartalék.

A konverzióhoz szükséges mintegy 9 milliárd euró devizát a Magyar Nemzeti Bank biztosította a bankok számára, így a forintosítás úgy ment végbe, hogy nem okozott feszültséget a devizapiacra (Kolozsi, 2015). Az MNB továbbá a forintosítással egy időben lezajló elszámolásban is érdemi szerepet vállalt, mind a hitelintézetekre kötelező módszertan kidolgozása során, mind az intézkedés végrehajtásának ellenőrzése folyamán (MNB, 2016).

19. ábra: A teljes pénzügyi közvetítőrendszer háztartási hitelállománya GDP-arányosan devizanem szerint



Forrás: MNB

A forintosítás során a kormány, az Országgyűlés, valamint a Magyar Nemzeti Bank között megvalósult gazdaságpolitikai kooperáció révén a devizahitelek jelentette kockázat gyakorlatilag megszűnt. A program időzítését dicséri, hogy az árfolyamok rögzítését követően alig két hónappal a svájci jegybank elengedte az euróval szemben addig fenntartott árfolyamküszöbét, ami a svájci frank drasztikus felértékelődésével járt. A CHF árfolyama napokon belül a korábbi 250-260 körüli sávból 320 forintra változott, azonban az értékvesztés a nagyobb sérülékenység miatt még ennél is jóval magasabb – akár 70 százalékos (Fábián, 2015) – is lehetett volna, amennyiben a forintosítás technikai értelemben nem történt volna meg már korábban. Az árfolyam hatásán túl pozitív hatást gyakoroltak az MNB monetáris politikai lépései is, hiszen a konverzió idején érvényes 2,1 százalékos BUBOR az azóta eltelt években közel 200 bázispontot mérséklődött, ami a forintosított hitelek kamatlábjában is azonnal megjelent. Összességében a konverzió óta eltelt négy évben az adósok jelentős többletterhektől szabadultak meg az intézkedéssel. A bankokkal szembeni elszámolások elmaradása, az árfolyamkockázat fennmaradása és a külső sérülékenység magas szinten ragadása összességében akár 2100 milliárd forinttal is növelhette volna a háztartások kiadásait.

Növekedési és felzárkózási fordulat

A 2010-et követő gazdaságpolitikai irányváltás egyszerre érintette a növekedés strukturális és finanszírozási feltételeit. A gazdaság számos kulcsfontosságú területén jelentős mértékű fordulatok következtek be, melyek megalapozták a magyar gazdaság fenntartható növekedési pályára való átállását és a reálgazdasági konvergencia újraindulását.

A válság előtt felhalmozott adósságok miatti elhúzódó mérlegalkalmazkodási kényszer következtében a lakosság fogyasztásában a trendforduló – munkaerőpiaci trendfordulót követően – 2013-ban következett be. Ehhez jelentős mértékben hozzájárult a 2011 őszén megkezdett lakossági devizahitel-állomány leépítése, illetve a bevezetett egykulcsos személyi jövedelemadó. Mindezek következtében a háztartások egyre nagyobb mértékben bővítették fogyasztásukat, ezzel megteremtődött a hazai gazdasági növekedés alapját adó, erős belső kereslet legfontosabb fundamentuma.

A válságot követően jelentős változásokat tapasztaltunk a háztartások megtakarítási hajlandóságában. A válság óta a rendelkezésre álló jövedelmek arányában 9 százalék fölé emelkedett a megtakarítási ráta. A lakosság nettó pénzügyi vagyona 2010-et követően tartós emelkedésnek indult, és az elmúlt években historikusan magas szinteket ért el, miközben a lakosság eladósodottsági mutatója a válság előtti évek szintje alá csökkent. 2010 és 2018 között több mint 25000 milliárd forinttal javult a családok nettó pénzügyi pozíciója: ennek csaknem harmadát a korábbi hitelállomány leépítéséből eredő javulás teszi ki, míg kétharmad részét az aktuális jövedelemből történő pénzügyi befektetés és a meglévő megtakarítások átértékelődése teszi ki. A stabil gazdasági kilátások nyomán erősödő lakossági bizalom és a kedvező jövedelmi folyamatok a korábbi időszakoknál tartósan magasabb megtakarítási ráta fennmaradását eredményezte, ami stabil növekedési pályát és finanszírozási környezetet biztosít a magyar gazdaság számára.

A hazai növekedés másik fontos pillérét az élénk vállalati hitelezés nyomán erősödő beruházási alapfolyamatok adják. A jegybank hitelprogramjainak köszönhetően 2014-ben már beruházási trendforduló is végbement a magyar gazdaságban, a korábbi 16–17 százalékos beruházási rátáról 2018-ra 27 százalék fölé emelkedett a magyar beruházási ráta. A bővülő beruházások biztosítják Magyarország potenciális növekedési ütemének hosszabb távú emelkedését is.

Gyors növekedést Magyarország korábban csakis a folyó fizetési mérleg hiányának kinyílása mellett, külső adósságra építve ért el. Az új felzárkózási pályán azonban a gazdaság finanszírozása külső eladósodás nélkül, döntően belső forrásokon alapul. A lakosság magas megtakarítási hajlandósága, a beáramló uniós források és az erős exportszektor nyomán felhalmozódó külkereskedelmi többlet mind hozzájárult a folyó fizetési mérleg egyenlegének emelkedéséhez. A folyó fizetési mérleg egyenlege összességében immár közel egy évtizede folyamatosan többletet mutat.

A növekedés fenntarthatóságát a külső adósság szerkezetének átalakulása és szintjének tartós mérséklődése is elősegítette. A külső adósság alakulásában bekövetkezett fordulat nyomán 2018 végén a nettó külső adósságmutatónk a GDP arányában 10 százalék alá süllyedt, és a jelenlegi előrejelzések szerint 2021 körül elérheti a 0 százalékos értéket, azaz az évtized végétől a hazai szereplők több külföldi követeléssel rendelkezhetnek majd, mint amennyi külföldi adósságot törlesztenek.

A monetáris politika összesített hatásai és a 2010 óta bekövetkező gazdasági fordulatok összességére

Összességében a hagyományos és nem hagyományos jegybanki lépések érdemben és átfogóan támogatták a makrogazdaság növekedését. A magyar gazdaság 2013 óta összességében 23,1 százalékkal bővült, amelynek közel felét – 12 százalékot – a monetáris politikai programok adták. Becsléseink szerint a kamatcsökkentés és a jegybanki programok közvetlen módon több mint 6 százalékkal járultak hozzá a GDP-növekedéshez a 2013 és 2018 közötti időszakban. Ezen belül az NHP program által generált hitelkiáramlás 3,5 százalékponttal, a PHP program 0,9 százalékponttal, míg a kamatcsökkentés 1,7 százalékponttal járult hozzá az időszak gazdasági növekedéséhez. A jegybanki programoknak azonban számos közvetett hatása is van. A 2013-as évben a gazdaságot a hitelbefagyás (credit crunch) jellemezte, ahol a bankok és a gazdaság többi szereplője közötti bizalomhiány jelentős akadály volt az egészséges hitelezés beindulásának. A bizalom helyreállításában és a kvv-piac felélesztésében is érdemi szerepe jutott a jegybanki programoknak. Másrészt a devizahitelek konverziója révén jelentős veszteségtől óvta meg a háztartásokat, ezzel hozzájárulva a fogyasztás és a lakossági beruházás fordulatához. Számításaink szerint a közvetett csatornákat is beszámítva, a jegybank közel 12 százalékkal élénkítette a növekedést, ami az időszak 23,1 százalékos GDP-bővülésének több mint fele.

Az MNB kamatcsökkentési ciklusának, az Önfinanszírozási programnak és a jegybanki eszköztár átalakításának köszönhetően jelentősen csökkentek a hozamok, ami jelentős megtakarítást jelentett a költségvetésnek, a háztartásoknak és a vállalatoknak

egyaránt. Az állam kamatmegtakarítása 2013 és 2018 között összességében 2400 milliárd forintot tett ki az állampapírpiazi hozamcsökkenés miatt. A vállalatok által a hitelintézeteknek fizetett kamatkiadások összességében 1400 milliárd forinttal csökkentek 2012 óta. A háztartások által a hitelintézeteknek fizetett kamatkiadások összességében 1400 milliárd forinttal mérséklődtek 2012 óta. Az NHP-programok keretében folyósított hitelek 2018 végéig meghaladták a 2800 milliárd forintot. A forintosítás a lakossági adósságterhek emelkedését közel 2100 milliárd forinttal fogta vissza. Így a 2013 óta bevezetett MNB-programok összesen mintegy 10 ezer milliárd forintot juttattak a gazdaságba.

1. táblázat: Az MNB-programok hatása (Mrd Ft)

MNB-programok hatása	10 100
Növekedés Hitelprogram	2 800
Állami kamatmegtakarítás	2 400
Vállalatok kamatmegtakarítása	1 400
Háztartások kamatmegtakarítása	1 400
Forintosítás	2 100

Forrás: MNB

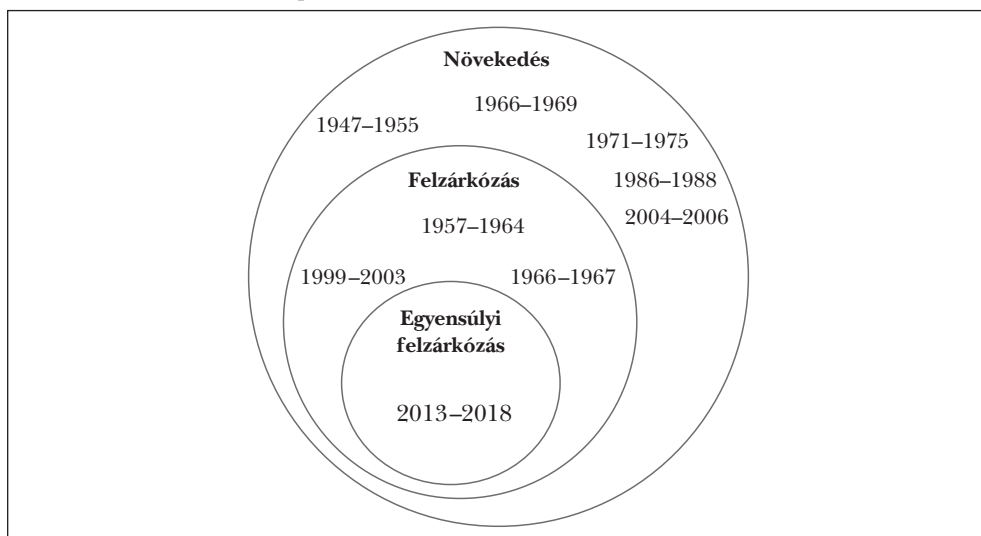
2013-ban újraindult a reálgazdasági konvergencia, ami az Európai Unió tagállamai körében is kiemelkedő növekedéssel párosult, miközben a növekedés szerkezete pedig kiegyensúlyozottá vált. A 2013 óta eltelt 6 évben a hazai GDP-növekedés átlagban 3,5 százalékos volt, míg 2018-ban megközelítette az 5 százalékot. A növekedés ráadásul egy mérsékelt európai konjunktúra mellett következett be, így a hazai GDP dinamikája átlagosan 2 százalékponttal, az időszak végén 3 százalékponttal haladta meg a fejlett nyugat-európai gazdaságok növekedési ütemét. A 2013 óta tartó növekedési és felzárkózási időszakot az teszi egyedülállóvá a magyar történelemben, hogy a felzárkózás fenntartható makrofinanszírozási körülmények között valósul meg.

A jegybanki szempontból érdemes megemlíteni – lévén az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása – az árindex alakulását is. A hazai infláció a gazdasági válságot követően magas maradt, majd 2013-ban folyamatosan mérséklődött, és a globálisan rendkívül alacsony inflációs környezetben egészen 2016-ig nulla százalék körül alakult. 2017 eleje óta azonban néhány hónapot kivéve szinte folyamatosan a jegybanki toleranciasávon belül alakul, 2018 közepétől pedig folyamatosan a 3 százalékos cél körül ingadozott az árindex. 2019 elején az adószűrt maginfláció emelkedésével párhuzamosan pedig már kijelenthető, hogy Magyarországon az infláció az árstabilitásnak megfelelő szinten tartózkodik.

A JÖVŐ KIHÍVÁSAI

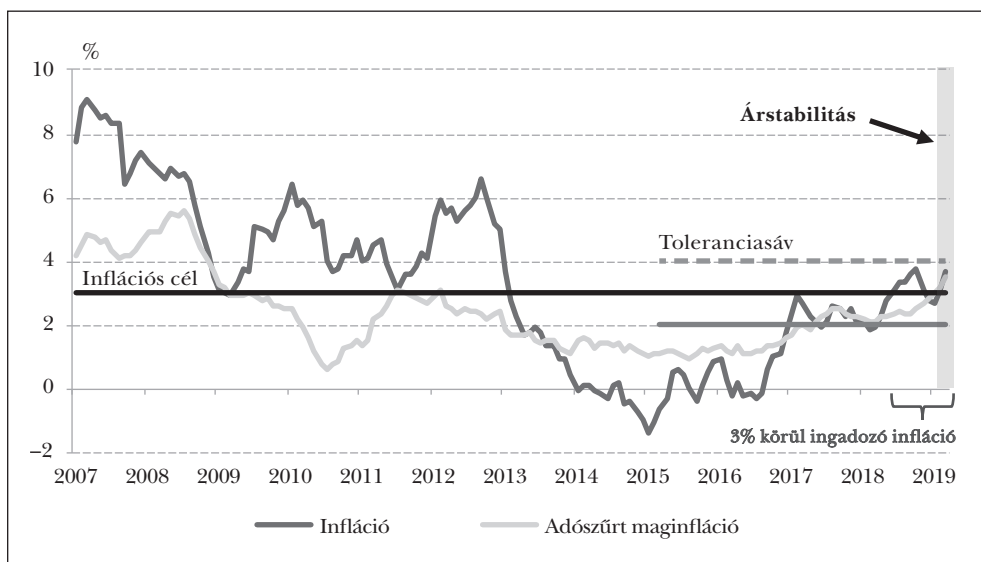
A nemzetközi monetáris politikai és makrogazdasági környezet jelenleg változóban van, a fejlett gazdaságok többségében a gazdasági növekedés érett fázisába ért, a fel-

20. ábra: Hazai növekedési periódusok



Megjegyzés: Növekedési periódusnak tekintünk minden olyan időszakot, amely során legalább 1 százalékos real-GDP-növekedés mutatható ki. További fontos kritérium, hogy a növekedés egymást követő 3 évig tartson. Felzárkózásnak azt tekintettük, amikor Magyarország Ausztriához viszonyított, fix dollárban mért egy főre eső fejlettsége közeledett egymáshoz. Itt az olyan időszakokat vettük figyelembe, ahol legalább 2 egymást követő évben sikerült felzárkózni. Egyensúlyi felzárkózásnak csak azokat az éveket tekintjük, amelyekben a felzárkózás mellett a folyó fizetési mérleg többletet mutatott, illetve a külföldi tartozások mérséklődése ment végbe. Forrás: Maddison, UNCTADstat, MNB.

21. ábra: Az infláció és az adószűrt maginfláció alakulása



Forrás: KSH, MNB

törekvő piaci tőkeáramlások volatilisabbá váltak, és a jövőbeli gazdasági kilátásokat övező bizonytalanságok is fokozódtak. Több elemzés is már felveti egy esetlegesen újra bekövetkező gazdasági válság lehetőségét. Egy Magyarországhoz hasonló felzárkózó, kis, nyitott gazdaság esetében mindez azt jelenti, hogy a gazdaságpolitikának továbbra is törekedni kell az ország sebezhetőségének csökkentésére, a létrehozott védvonalak megerősítésére, valamint a pénzügyi stabilitás megőrzésére.

Az elmúlt évekre jellemző felzárkózási ütem hosszú távú fenntartásához a kialakult pozitív trendek megőrzésére és további versenyképességet javító intézkedésekre van szükség. A folyamat tétje, hogy Magyarország ki tud-e törni a közepes fejlettségű országok csoportjából. A gazdaságtörténeti tapasztalatok egyértelműen mutatják, hogy a felzárkózás nem automatikus folyamat. A gyorsabb növekedést mutató, fejlődő gazdaságok esetében a fejlett régiókhoz képest vett növekedési többlet jellemzően előbb fogy el, mint hogy utolérnék a fejlett gazdaságokat.

A sikeres felzárkózáshoz szükséges versenyképességi fordulat lényege, hogy az eddigi főként extenzív növekedési modellt felváltsa a minőségi feltételekre épülő, tudás- és tőkeintenzív növekedési modell. A sikeres felzárkózásnak nincs univerzális receptje. A magas termelékenység, a korszerű technológiák alkalmazása, a magas szintű humán tőke és a kedvező demográfiai folyamatok ugyanakkor általánosan hozzájárultak a sikeres országok felzárkózásához. A nemzetközi tapasztalatok és a hazai adottságok figyelembevételével Magyarországnak is a saját útját kell járnia versenyképességének erősítésekor.

A Magyar Nemzeti Bank által 2019 februárjában közzétett Versenyképességi program 330 javaslatának célja a versenyképességi fordulat elérése Magyarországon. A program végrehajtása alkalmas lehet arra, hogy a magyar fejlettségi szint 2030-ra a régió legmagasabb életszínvonalát nyújtó osztrák fejlettség 80–90 százalékára emelkedjen. Ezen lépéseket azonban majd csakis az újabb bő évtized múltán elkészülő tanulmányok értékelhetik.

JEGYZET

- ¹ A lakossági jelzáloghitelek fedezete mellett bevont forintforrások (pl. jelzáloglevelek, jelzálog fedezete mellett kibocsátott egyéb értékpapírok, jelzálogbanki refinanszírozási hitelek) és az egy éven túli hátralevő lejáratú lakossági forint-jelzáloghitelek nettó állományának hányadosaként számítandó ki konszolidált szinten.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Baksay Gergely – Palotai Dániel (2017): Válságkezelés és gazdasági reformok Magyarországon, 2010–2016. *Közgazdasági Szemle*, 64. évf., 7–8. sz., 698–722.
- Balog Ádám – Matolcsy György – Nagy Márton – Vonnák Balázs (2014): Credit crunch Magyarországon 2009–2013 között: egy hiteltelen korszak vége? *Hitelintézet Szemle*, 13. évf., 4. sz., 11–34.
- Erhart Szilárd – Kékesi Zsuzsa – Koroknai Péter – Kóczián Balázs – Matolcsy György – Palotai Dániel – Sisak Balázs (2015): A devizahitelezés makrogazdasági hatása és a gazdaságpolitika válasza. In: *Devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszerzési és Tankönyvkiadó, Budapest.

- Fábián Gergely (2015): Mit úsztak meg pontosan a deviza-jelzáloghitelek? *MNB Szakmai cikkek*. Megjelent: napigazdasag.hu, 2015. június 6
- Kolozsi Pál Péter – Banai Ádám – Vonnák Balázs (2015): A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivezetése: időzítés és keretrendszer. *Hitelintézeti Szemle*, 14. évf., 3. sz., 60–87.
- Matolcsy György (2007): A neoliberais gazdaságpolitika téveszméi. *Polgári Szemle*, 3. évf., 7–8. sz., 6–16.
- Matolcsy György (2008): Harmadik sokkterápia. In: *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről II. Közpolitika*. Demokrácia Kutatások, Budapest, 707–723.
- Matolcsy György – Palotai Dániel (2014): Növekedés egyensúlytalanságok nélkül. Fenntartható növekedési pályára állt a magyar gazdaság. *Polgári Szemle*, 10. évf., 1–2. sz.
- Matolcsy György (2015): *Egyensúly és növekedés. Konszolidáció és stabilizáció Magyarországon 2010–2014*. Kairosz Kiadó, Budapest.
- Matolcsy György – Palotai Dániel (2016): A fiskális és a monetáris politika kölcsönhatása Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben. *Hitelintézeti Szemle*, 15. évf., 2. sz., 5–32.
- Matolcsy György – Palotai Dániel (2018): A magyar modell: A válságkezelés magyar receptje a mediterrán út tükrében. *Hitelintézeti Szemle*, 17. évf. 2. sz., 5–42.
- MNB (2015): *A Piaci Hitelprogram (PHP) alapösszefüggései és eszközei*. MNB, Budapest.
- MNB (2016): *Féldős jelentés, 2013–2016*. MNB, Budapest.
- MNB (2017): *A magyar út – Célzott jegybanki politika*. MNB, Budapest.
- MNB (2018a): *A Növekedési Hitelprogram Fix (NHP fix) elindításának jegybanki szempontjai és a konstrukció fontosabb jellemzői*. MNB, Budapest.
- MNB (2018b): *Pénzügyi stabilitási jelentés (2018. november)*. MNB, Budapest.
- MNB (2019a): *Hitelezési folyamatok, 2019. március*. MNB, Budapest.
- MNB (2019b): *Jelentés 2013–2019*. MNB, Budapest.
- Palotai Dániel (2017): Beérték a 2010–2013 közötti adóreform kedvező hatásai. *MNB Szakmai cikkek*, Budapest.

Domokos László

Miként támogatja az Állami Számvevőszék a jó kormányzást a közpénzügyek területén?

How Does the State Audit Office of Hungary Support the Good Governance on the Field of Public Finances?



Összefoglalás

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a jó kormányzást a közpénzek felhasználásának, szabályosságának és eredményességének ellenőrzésével támogatja, amit évente több mint 800 szervezet vizsgálatával ér el, melyek nemcsak a közszféra intézményei és önkormányzatok, hanem köztulajdonú gazdasági társaságok, alapítványok és más nem állami humánszolgáltató szervezetek. További fontos feladata a költségvetés tervezésével és a zárszámadással kapcsolatos kockázatok jelzése, amivel az ország stabilitásához is hozzájárul. Ellenőrzéseken kívül az ÁSZ mintaintézménnyé váló működésével is elősegíti a jó kormányzást a közpénzügyek területén.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: E6, F33, H6, H83

Kulcsszavak: Állami Számvevőszék, közpénzügy, költségvetési konszolidáció, államháztartási konszolidáció, átláthatóság, Magyarország Alaptörvénye, Költségvetési Tanács

Summary

The State Audit Office of Hungary (SAO) conducts audit of more than 800 organization, (which can be public institutions, municipalities, state and/or municipality owned

DOMOKOS LÁSZLÓ PhD, elnök, Állami Számvevőszék (elnok@asz.hu).

enterprises, foundations and non-state service providers) on the efficiency, effectiveness and the regulation of the usage of public funds in accordance with good governance. In addition, SAO has an important role for analyzing and assessing the budgetary risk and shortcomings, with this action it also supports the stability of Hungary. The SAO not only supports good governance by conducting audit and providing “guide”, but also leading by example and functioning as a role model for institutions using public funds.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: E6, F33, H6, H83

Keywords: State Audit Office of Hungary, public finance, fiscal consolidation, transparency, Fundamental Law of Hungary, Fiscal Council

BEVEZETÉS

Egy legfőbb ellenőrző szervezet munkájának hatásossága leginkább azzal mérhető le, hogy javult-e a közpénzek felhasználásának szabályossága és eredményessége. A nagyobb társadalmi hatás elérése érdekében szükséges lehet az ellenőrzések számának növelése is. Fontosabb ennél, hogy az ellenőrzések a hibák kijavítását, a hiányosságok megszüntetését eredményezzék az ellenőrzött szervezeteknél. Ez azonban csak a közvetlen eredménye a számvevőszéki ellenőrzéseknek. Jelentősebb lehet a hatás, amit a legfőbb ellenőrző szervezet jelentései nyilvánosságra hozatalával, céltudatos kommunikációjával, ellenőrzéseire alapozott tanácsadó tevékenysége révén érhet el. Az elmúlt tíz évben az Állami Számvevőszék (ÁSZ) vezetése az ellenőrzések számának növelésére is törekedett annak érdekében, hogy a közpénzek ellenőrzésének ne legyenek fehér foltjai. Elérte azt is, hogy ellenőrzései ne maradjanak következmény nélkül, azaz az ellenőrzött szervezetek tegyék meg az ÁSZ megállapításai és javaslati alapján szükségessé váló intézkedéseket. Az ÁSZ hasznosulásközpontú, korszerű eszközöket alkalmazó kommunikációs tevékenysége eredményeként növekedett az ÁSZ iránti közbizalom, és a számvevőszéki jelentések, elemzések fontosabb megállapításai, következtetései széles körben ismertté, elismertté váltak.

Az Állami Számvevőszék két olyan jogkörrel rendelkezik, amelyek nem jellemzőek a legfőbb ellenőrző intézményekre. Az első, hogy az ÁSZ nemcsak a költségvetés zárszámadását ellenőrzi, hanem véleményt készít az Országgyűlés részére a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságáról is. Az ÁSZ másik különös felhatalmazása ahhoz kapcsolódik, hogy az ÁSZ elnöke hivatalból tagja a Költségvetési Tanácsnak, azaz Magyarország független költségvetési intézményének. Ezzel összefüggésben az ÁSZ törvényi kötelezettsége, hogy elemzéseivel támogassa a Költségvetési Tanács munkáját. E kötelezettség teljesítése érdekében az ÁSZ évente 8-10, a költségvetés helyzetével, a költségvetési politika egyes kérdéseivel foglalkozó elemzést készít. Ebből adódóan az ÁSZ munkájának eredményessége azon keresztül is megítélhető, hogy mennyire volt képes hozzájárulni a költségvetési egyensúly megteremtéséhez, majd megőrzéséhez.

A tanulmányban ezért elsőként a Számvevőszéknek a költségvetési stabilizációhoz való hozzájárulását mutatom be, ezt követően lesz szó arról, hogy az ÁSZ milyen módon járul hozzá a kormányzáshoz a közpénzügyi rendszer egészének területén.

SIKERES KÖLTSÉGVETÉSI KONZOLIDÁCIÓ A GLOBÁLIS PÉNZÜGYI VÁLSÁGOT KÖVETŐEN

Az ÁSZ munkája a költségvetés területén eredményesnek tekinthető, mivel 2012 óta a költségvetés egyensúlya helyreállt, és azóta is fennmaradt. A GDP-arányos államadósság pedig folyamatosan mérséklődik. A sikeres konzolidáció jobb megértése végett előbb célszerű megismerkedni azokkal a körülményekkel, amelyek a konzolidációt szükségessé tették.

A szocialista gazdálkodásból a piacgazdaságba történő átmenet az 1990-es évek elején súlyos gazdasági visszaeséssel járt. Az átállást nehezítette, hogy Magyarország az 1980-as évek végére hatalmas államadósságot halmozott fel. Az 1990-es évek végére azonban a gazdaság növekedési pályára állt, aminek következtében az államháztartás egyensúlyi helyzete is javult, 2002-re az államadósság már alig haladta meg a GDP 50%-át. 2003-tól azonban ismét megbomlott a magyar gazdaság egyensúlya. Ekkor ugyanis a kedvező világgazdasági helyzet, valamint Magyarország 2004-es európai uniós csatlakozása a külső források igénybevételét könnyűvé és rövid távon olcsóvá tette. Az akkori magyar kormányzat külső források bevonásával próbálta a gazdaságot élénkíteni, és különböző, nagyrészt hibás ösztönzők hatására 2006-tól a külső, illetve az idegen devizában történő eladósodás útját választották a gazdaság többi szereplői is (1. táblázat).

1. táblázat: A külső és belső egyensúly megbomlását jelző mutató alakulása, 2003–2011 (GDP %-ában)

Megnevezés	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nettó finanszírozási igény	-8,3	-9,6	-8,0	-6,7	-6,5	-5,7	0,9	2,1	3,3
Kormányzati szektor egyenlege	-7,1	-6,5	-7,8	-9,3	-5,0	-3,7	-4,5	-4,5	-5,4
Bruttó külső adósság	57,9	69,9	80,6	90,4	102,9	120,9	142,6	143,9	148,8
Bruttó államadósság	63,1	58,7	60,5	64,5	65,5	71,6	77,8	80,2	80,5

Forrás: Saját szerkesztés KSH adatai alapján

A kormányzati szektor egyenlege több mint kétszeresen, 2006-ban több mint háromszorosán meghaladta az uniós szabályok szerint még megengedett 3 százalékos mértéket, és némi javulás csak 2007-től következett be. A nettó finanszírozási igény, azaz a külső források igénybevételének mértéke még ennél is magasabb volt. Ennek következtében a bruttó külső adósság rendkívül dinamikus emelkedett, amelyet 2004-től kezdve a bruttó államadósság, illetve annak a külső forrásokból történő finanszírozása is táplált. 2008-ra a bruttó külső adósság 2003-hoz képest a duplájára nőtt, a

bruttó államadósság pedig 2008-ban több mint 10 százalékponttal haladta meg a 60 százalékos uniós limitet.

2008 őszén ebben a helyzetben érte el Magyarországot a globális pénzügyi válság. A magyar kormánynak az Európai Unió és a Nemzetközi Valutalap által dobott mentőövre, azaz gyors hitelre volt szüksége ahhoz, hogy Magyarország ne süllyedjen fizetésképtelenségbe. Az újabb külső hitelek következtében Magyarország bruttó külső eladósodottsága rekordmértetűvé nőtt, és megközelítette a GDP másfélszeresét. Fájdalmas megszorító intézkedésekkel sikerült elérni, hogy a kormányzati szektor egyenlege 5 százalék alatt maradjon, de ennek ára a GDP 6 százalékot meghaladó csökkenése volt. Ugyanakkor a vállalkozások és a lakosság is visszafogta a kiadásait, amelynek következtében a nettó finanszírozási igény negatívról pozitívrá váltott.

A nemzetközi szervezetek által nyújtott segítség ellenére, a 2010-ben megalakult új magyar kormány számára egyértelmű volt, hogy Magyarországnak saját erejéből kell konszolidálnia a költségvetését, és stabilizálni, majd dinamizálni a gazdaságát. A sikeres konszolidáció eredményeként a költségvetési hiány 2012-re a GDP 3 százaléka alá csökkent, és tartósan az alatt maradt (2. táblázat). Így Magyarország 2013-ban kikerült az Európai Unió szigorú költségvetési felügyeletét jelentő ún. túlzottdeficit-eljárás alól.

2. táblázat: A külső és belső egyensúly javulását jelző mutatók alakulása, 2011–2017 (a GDP %-ában)

Megnevezés	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nettó finanszírozási igény	3,3	4,3	7,3	5,2	7,4	6,2	4,3
Kormányzati szektor egyenlege	-5,4	-2,4	-2,6	-2,6	-1,9	-1,6	-2,2
Bruttó külső adósság	148,8	129,2	117,8	117,1	108,7	97,0	84,9
Bruttó államadósság	80,5	78,4	77,1	76,6	76,6	75,9	73,3

Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján

A 2. táblázat adatai jól mutatják, hogy 2012-ben megkezdődött a bruttó államadósság folyamatos csökkenése is. A bruttó külső adósság mérséklődése még gyorsabb ütemű volt, mivel az államadósság finanszírozásában egyre nagyobb arányt képviseltek a lakosság megtakarításai. A mutatók kedvező irányú változásához nagymértékben hozzájárult, hogy 2013-tól kezdve felgyorsult a gazdaság növekedése is, amelynek üteme 2018-ban már megközelítette az 5 százalékot.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKNEK AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KONSZOLIDÁCIÓJÁT ELŐSEGÍTŐ ELLENŐRZÉSEI

2010-ben a magyar államháztartás olyan tartályhoz hasonlított, amelyből több nagy lyukon keresztül folyik ki a víz. Ebben a helyzetben a legfontosabb az volt, hogy ellenőrzéseinket a leginkább kritikus helyekre koncentráljuk, feltárva a hiány keletke-

zésének okait, javaslatot téve azok megszüntetésére. E tevékenységek legfontosabb elemei a kötelező magánnyugdíjpénztárakkal, az önkormányzatok eladósodásával, az államadósság kezelésével, a köztulajdonú gazdasági társaságokkal, a monetáris politika költségvetési kockázataival kapcsolatos ellenőrzések, elemzések voltak.

A kötelező magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos ellenőrzés

A legkirívóbb példát a kötelező magánnyugdíjpénztárak szolgáltatták. Ezt a témakört az Állami Számvevőszék alaposan körbejárta, amikor 2010-ben ellenőrizte a magánnyugdíjpénztárak garanciaalapjának működését. Az Alap eredeti célja az volt, hogy az esetleg fizetéseképtelenné váló magánnyugdíjpénztárak helyett a nyugdíjszolgáltatást a pénztár kedvezményezettjei számára biztosítsa. Az Alap kiürülése esetén a központi költségvetés állt volna helyt a kötelezettségekért. Az Alap gazdálkodását illetően találtunk kisebb hiányosságokat, az ellenőrzés legfontosabb megállapítása azonban az volt, hogy rámutatott az egész rendszer fenntarthatatlanságára.

Magyarország 1996-ban egy olyan nyugdíjrendszert hozott létre, amelynek a lényege az volt, hogy a fiatalabb korosztályok kivették az egyéni nyugdíjjárulékok nagy részét a magánnyugdíjpénztárakba, a társadalombiztosítás így kieső bevételét pedig a költségvetésből kellett egyre növekvő összegekkel kiegészíteni ahhoz, hogy a már nyugdíjasok ellátását ki lehessen fizetni. A különbség – amelyet az Európai Bizottság nem volt hajlandó korrekciós tételként elismerni – évről évre egyre jobban növelte az államháztartási hiányt és az államadósságot. Néhány jellemző adat: a központi költségvetés a Nyugdíjbiztosítási Alap támogatására 1998-ban 28,1 Mrd Ft-ot, 2009-ben 599,1 Mrd Ft-ot fordított, ami több mint hússzoros növekedést jelentett, és 2009-ben már meghaladta a GDP 2 százalékát. A nyugellátások finanszírozásához a központi költségvetés egyre növekvő arányban járult hozzá, míg 1998-ban ez az arány 3,6%-ot, 2009-ben már 21,1%-ot tett ki.

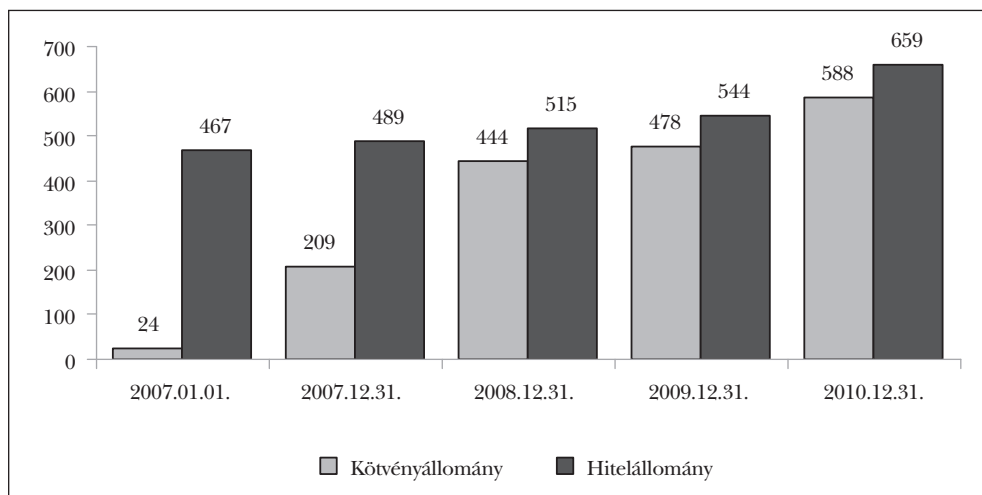
A 2008-ban kezdődő pénzügyi válság hatására a magánnyugdíjpénztári megtakarítások átlagosan több mint 21 százalékkal mérséklődtek, azaz nyilvánvalóvá vált annak a veszélye, hogy a magánnyugdíjpénztárban felhalmozott megtakarítások hozama a megtakarítási időszak alatt nem éri el az infláció mértékét. Erre a veszélyre reagálva az Országgyűlés 2009-ben a vonatkozó törvény módosításával hozamgaranciát vállalt, azaz előírta, hogy ha a megtakarítás reálhozama a nyugdíj megállapításáig negatív, akkor a magánnyugdíjat a megtakarítás és az infláció szorzataként kell megállapítani. A döntés olyan időpontban született, amikor a megelőző tizenegy évben az átlagos infláció közel 6 százalék volt, míg a megtakarítások átlagos nominális hozama alig haladta meg az 1 százalékot. Nem kétséges, hogy végső soron ennek a garanciának a kifizetéséhez is a központi költségvetésnek kellett volna a fedezetet biztosítania. Ennek ellenére még becslések sem készültek arról, hogy ez a garanciaállás – amit tényszerűbb lenne kitöltetlen csekknek nevezni – hány ezer milliárd forintos jövőbeni többletkiadást jelenthetett az akkori adófizetők számára. Ezt a pénzügyileg fenntarthatatlan rendszert meg kellett szüntetni. Ezzel sikerült elzárni azt a csapot, amelyen keresztül a nyugdíjjárulékok kifolyt az államilag szervezett társadalombiztosításból, és

stabilizálódott, sőt több éven keresztül szufficitessé vált a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése.

Az önkormányzatok eladósodását és annak okait feltáró ellenőrzések

Az önkormányzati alrendszer volt a másik erősen kritikus terület, ezért azt a Számvevőszék 2011-től átfogóan ellenőrizte, kezdve a Fővárosi Önkormányzattal, folytatva a megyei, majd a megyei jogú városi önkormányzatokkal, majd a reprezentatív mintavétellel kiválasztott 62 városi önkormányzattal. Végül számos, kockázatelemzés alapján kiválasztott, kisebb önkormányzat pénzügyi egyensúlyi helyzetét ellenőriztük. Az 1. ábra szemlélteti az ellenőrzés átfogó megállapításait.

1. ábra: Az önkormányzati alrendszer kötvény- és hitelállományának alakulása, 2007–2010 (Mrd Ft)



Forrás: ÁSZ, 2012a:12

Az ábrából látszik, hogy az önkormányzati alrendszer kötvénykibocsátásból származó kötelezettsége a 2007. évi nyitóállományhoz képest a 2010. év végére közel 25-szörösére, 588 Mrd Ft-ra emelkedett. A hitelfelvétel miatti kötelezettségek 192 Mrd Ft-tal, 41%-kal növekedtek 2010. év végére a 2007. évi nyitó kötelezettségállományhoz képest.

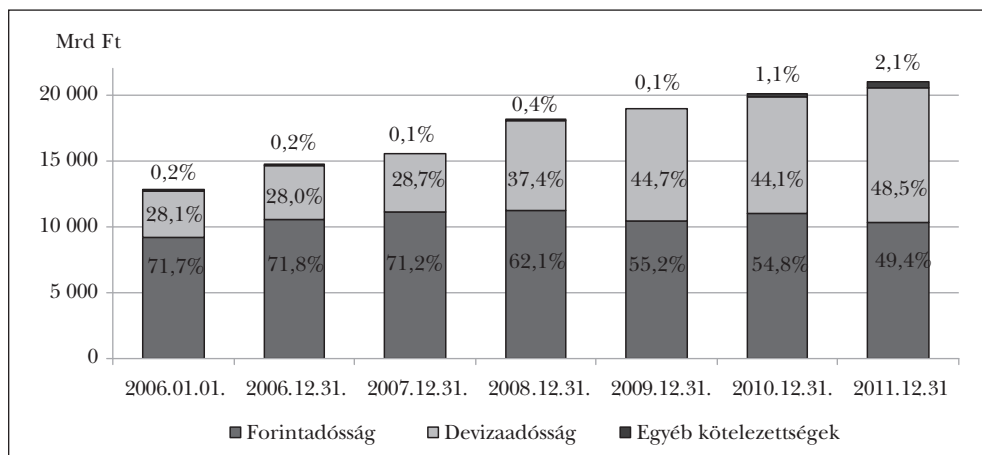
Az ÁSZ 2011 novemberében összegző jelentést készített az addig elvégzett önkormányzati ellenőrzések tapasztalatairól, és több kormányzati intézkedésre tett javaslatot. Ezek egyfelől a súlyos pénzügyi helyzet megoldását, másfelől az önkormányzatok újbóli eladósodásának megakadályozását célozták. Sor került az önkormányzati adósság konszolidációjára és az önkormányzati adósságot keletkeztető műveletek kormányzati engedélyhez kötésére. Az önkormányzatok széles körének ellenőrzését az ÁSZ az adósságkonszolidációt követően is napirenden tartja, mivel

a maga eszközeivel meg kívánja előzni egyes önkormányzatok újbóli eladósodását. Az alapos ellenőrzésre éppen azért van szükség, mert a rosszul gazdálkodó önkormányzatok az eladósodás burkolt formáival (pl. a szállítói követelések késedelmes kifizetésével, gazdasági társaságaik hitelfelvételével) tartják fenn ideig-óráig a fizetőképességüket.

Az államadósság-kezelés ellenőrzése

Az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről szóló, 2012 augusztusában nyilvánosságra hozott jelentés súlyos hiányosságokat állapított meg (2. ábra).

2. ábra: Az államadósság Ft–deviza összetétel szerinti alakulása

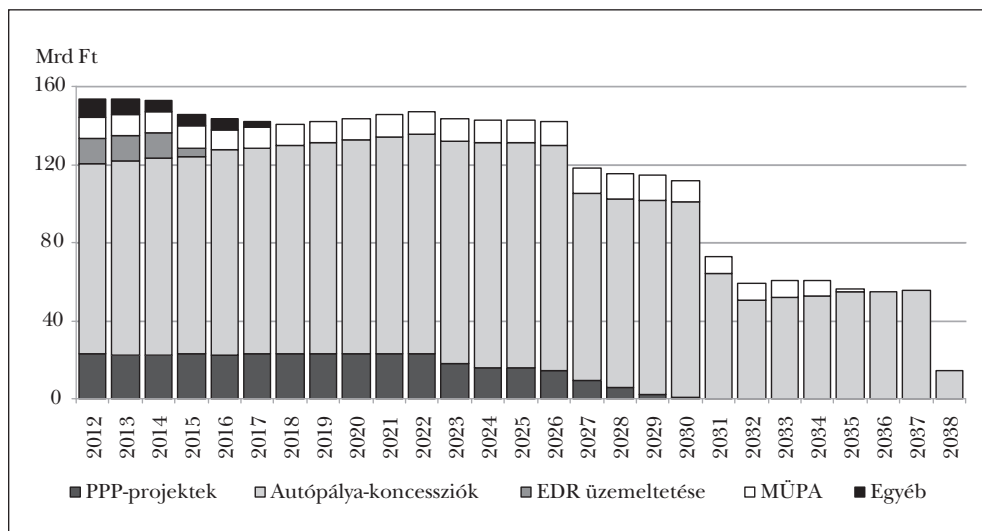


Forrás: ÁSZ, 2012b:17

Az ellenőrzött időszakban lényeges kockázati tényezőt jelentett a devizában fennálló adósság növekedése, a 2006. évi 28,0%-ról 2009-re 44,7%-ra. A kockázat 2010-ben a forint árfolyamának jelentős gyengülésével bekövetkezett, és az államadósságot 1656,7 Mrd forinttal növelte meg. Az ÁSZ-ellenőrzés megállapította, hogy az adósságkezelésre 2004-ben kialakított költség- és kockázatkezelési modell belső fejlesztésére, auditálására és tartalmi felülvizsgálatára nem került sor. A modell nem kezelte a forint- és devizaadósság hátralévő átlagos futamidejét, a hozamgörbe-változás hatását az adósságkezelés költségeire, a piaci stresszhelyzeteket, valamint a hitelminősítés kockázatát. Az Államadósság-kezelő Központ Zrt. (ÁKK) az egyes pénzügyi és finanszírozási műveletek költségeit és eredményességét nem mérte fel és nem értékelte. Az ÁSZ azt javasolta, hogy a nemzetgazdasági miniszter intézkedjen a kialakított költség- és kockázatkezelési modell felülvizsgálatáról, az adósságkezelési tevékenység költséghatékonyágát alátámasztó értékelési rendszer kialakításáról az adósságfinanszírozási költségeinek nyomon követése, illetve csökkentése érdeké-

ben. Súlyos jövőbeni terheket azonosítottunk a hosszú távú kötelezettségek ellenőrzése során is (3. ábra).

3. ábra: A hosszú távú kötelezettségvállalások évente tervezett költségvetési kiadásainak alakulása



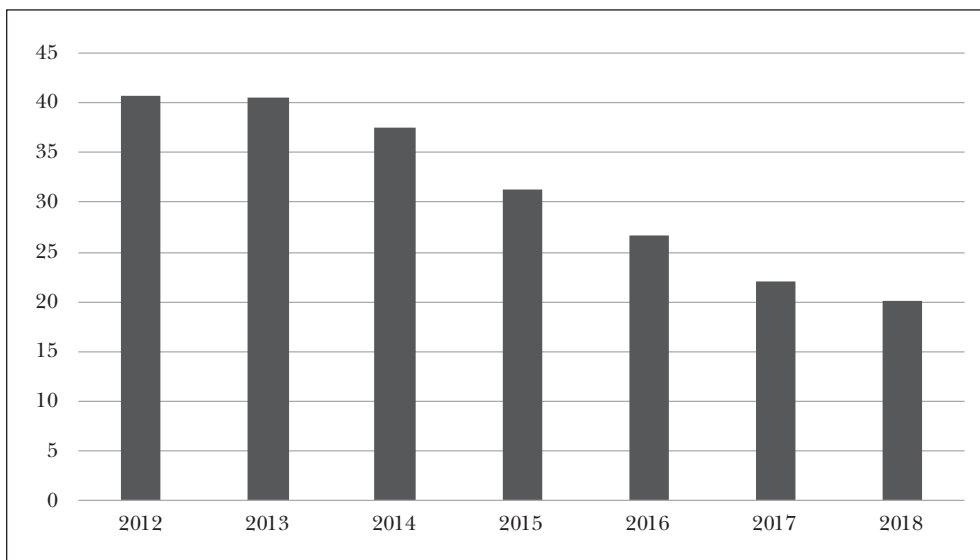
Forrás: ÁSZ, 2012b:25

Az autópálya-koncessziók és a PPP-projektek következtében a magyar költségvetésnek 2027-ig évi 150 Mrd forintos fizetési kötelezettsége keletkezett, és még 2030-ban is meghaladja a kötelezettség összege a 100 Mrd forintot. Ezért az ÁSZ a PPP-konstrukciókban végzett projektek megvalósítását több ellenőrzés keretében vizsgálta. Megállapította, hogy a projektek általában túlárzottak voltak, és a PPP-konstrukciótól elvárható kockázatmegosztás helyett a kockázatokat továbbra is az állami fél viselte. Ezért az ÁSZ kezdeményezte a PPP-szerződések felülvizsgálatát és a felelősség megállapítását.

Az ÁSZ az államadósság-kezelést minden évben ellenőrizte a zárszámadási ellenőrzés keretében, majd 2015-ben ismét átfogó ellenőrzést végzett. Megállapítottuk, hogy az államadósság árfolyamkockázata az elmúlt években jelentősen mérséklődött azáltal, hogy a devizaadósság részaránya a teljes államadósságon belül 2011. év végi 40%-ról 20%-ra csökkent (4. ábra).

A devizában történő eladósodás nemcsak az önkormányzatokat és a központi költségvetést, hanem a lakosság széles rétegeit is érintette. A megsegítésükre hozott intézkedések százmilliárdos nagyságrendű kiadást, illetve bevételelmaradást jelentett a központi költségvetés számára. Az intézkedések megvalósulását az ÁSZ a költségvetési zárszámadás ellenőrzése keretében vizsgálta. Külön ellenőrzést az ÁSZ a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. 2011 és 2014 közötti vagyongörzési és gazdálkodási tevékenységét érintően végzett, amelyet szabályosnak ítélt meg. Ez az eszköz segíteni tudta a legsúlyosabb adósságcsapdába esett családok lakhatását.

4. ábra: A devizaadósság aránya a bruttó államadósság százalékában



Forrás: Saját szerkesztés az ÁKK Zrt. adatai alapján

A monetáris politika költségvetési kockázatainak elemzése

A devizában történő eladósodás következményeként a kereskedelmi bankok forintban mért likviditása jelentősen megnőtt, amit nagymértékben a Magyar Nemzeti Banknál helyeztek el, amelyek után az MNB magas kamatot fizetett. Az ÁSZ a monetáris politikát nem ellenőrizheti, ezért egy elemzés (Pulay et al., 2013) keretében hívta fel a figyelmet az akkori monetáris politika költségvetési kockázataira. Ebben az elemzésben bemutattuk a kamatterhek dinamikus növekedését (3. táblázat). Az elemzés felvetette olyan szabályozási változások szükségességét, amelyek a Magyar Nemzeti Bank által fizetendő kamatokot mérséklik, és egyúttal a likvid pénzek egy részét átcatornázzák az államadósság finanszírozására. 2013-tól a jegybank új vezetése megtalálta az általunk javasolt irányba vezető monetáris politikai intézkedéseket.

3. táblázat: A monetáris eszközök után az MNB által kifizetett összegek (2007–2011)

Monetáris eszköz neve	MNB által kifizetett (nettó) kamat (Mrd Ft)					
	2007	2008	2009	2010	2011	5 év összesen
Kötelező tartalék	49,6	60,9	29,4	20,0	54,6	214,5
Kéthetes kötvény	75,1	71,4	226,7	213,8	255,2	842,2
Egynapos betét	0,5	12,1	24,8	4,8	8,2	50,4
Összesen	125,2	144,4	280,9	238,6	318,0	1107,1

Forrás: Saját szerkesztés az MNB adatai alapján

A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek ellenőrzése

Az ÁSZ egyre több állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságot ellenőriz, mivel ezek egy része az uniós szabályok szerint a kormányzati szektorba sorolandó, amelynek következtében adósságuk növeli az államadósságot. A kormányzati szektorba sorolt egyéb (azaz az államháztartáshoz nem tartozó) szervezetek esetében növekvő számokról beszélhetünk, mivel egyre több szervezet esetében állapítják meg, hogy gazdálkodásuk jellemzői alapján ide sorolandók. A számuk emelkedésével párhuzamosan növekszik az adósságállományuk is, amelyhez hozzájárul egyes gazdasági társaságok adósságának emelkedése is (4. táblázat).

4. táblázat: A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságának alakulása (2010–2016)

Év	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Adósság összesen (Mrd Ft)	70,3	62,5	123,5	154,9	190	319	332,6

Forrás: Saját szerkesztés az NGM adatai alapján

A táblázat számai jól mutatják, hogy nem jelentéktelen összegről van szó, hiszen az együttes adósságállomány 2016-ban már meghaladta a GDP 1 százalékát. Az ÁSZ nyomon követi ezt a folyamatot, és a kormányzati szektorba sorolt egyéb ellenőrzései során kiemelten vizsgálja, volt-e az ellenőrzött gazdasági társaságnak államadósságot keletkeztető ügylete, és ennek engedélyezése szabályszerűen történt-e. Ideje volt ezt a kérdéskört ellenőrizni, mivel e téren is találtunk súlyos hiányosságokat. Akadt olyan gazdasági társaság, amely nem is tudott arról, hogy a kormányzati szektorba sorolták. Mások azzal nem voltak tisztában, hogy ez komoly következményekkel jár, például a kölcsönök engedélyeztetésének, az adatszolgáltatások vagy a szigorúbb belső kontrollrendszer kiépítésének kötelezettségével.

A gazdasági társaságok ellenőrzésénél egy másik fontos szempont volt annak ellenőrzése, hogy a rezsicsökkentés jelentette kihívásra a közszolgáltató társaságok hogyan tudnak reagálni. Számos esetben azt állapítottuk meg, hogy a közfeladatok és az egyéb feladatok számviteli elkülönítése nem történt meg, a közszolgáltatások díja nincs önköltségszámítással megalapozva, a gazdálkodás hiányossága és a vagyongazdálkodás szabályozatlansága veszteségforrást jelent. Következésképpen a pontosabb elszámolásban, a hatékonyabb gazdálkodásban még jelentősek a tartalékok. A gazdálkodásban és a működésben számos olyan kockázatot azonosítottunk, amelyek visszavezethetők voltak a társasági menedzsment, illetve a tulajdonosi joggyakorlás szabályozásbeli hiányosságaira. A köztulajdonú gazdasági társaságok körében végzett ellenőrzéseink erősítették meg abban, hogy szükség van az állammenedzsment megújítására. Erre vonatkozó javaslatainkat a kormány elfogadta, és több ponton beépítette a vonatkozó jogszabályokba.

A költségvetési törvényjavaslat megalapozottságának véleményezése

Az Állami Számvevőszék a költségvetési előirányzatok megalapozottságának véleményezésére egy szilárd alapokon álló módszertant alakított ki és hozott nyilvánosságra. Az ÁSZ a módszertan segítségével számszerűsíteni tudja a tervezett előirányzatok alul- vagy felülteljesülésének kockázatát, és az így összegzett kockázatot veti össze a költségvetés tervezett tartalékaival. Ha ezek fedezetet nyújtanak a reálisan felmerülő kockázatok kezelésére, akkor nem tartja problematikusnak az adósságszabály teljesülését, ha pedig a tartalékok nem elégségesek, akkor azok megemelését kezdeményezi. Ez azért lényeges, mert ily módon a költségvetési törvényjavaslat véleményezésének középpontjába a tartalékolás kérdésköre került. A megfelelő tartalékolás képes egyidejűleg biztosítani a költségvetési gazdálkodás kiszámíthatóságát és rugalmasságát. A tartalékok teremtik meg a lehetőségét az évközi szigorító intézkedések (elvonások, zárolások), azaz a költségvetési hadigazdálkodás megszüntetésének.

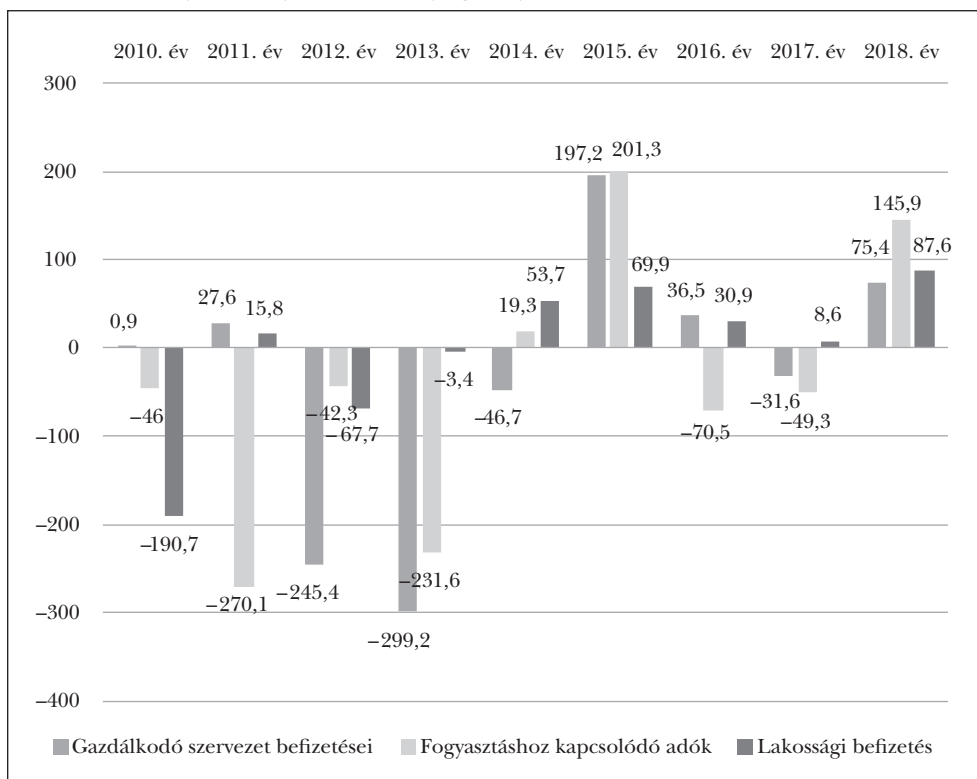
Az Állami Számvevőszék kezdeményezéseinek legfontosabb eredménye, hogy az elmúlt években a költségvetési tervezésben a tartalékok képzésének többszintű rendszerre alakult ki. A nem tervezett kiadásokra fedezetet nyújtó általános tartalék, mai nevén „rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzata” mellett létrejött az Országvédelmi Alap, amely elsősorban a makrogazdasági kockázatok kezelését szolgálja. Általánossá vált, hogy a költségvetési fejezetek is terveznek tartalékot a fejezeti szintű kockázatok kezelésére. A legnagyobb jelentőségű azonban az ún. implicit tartalékok megjelenése. Magát a kifejezést is első ízben az Állami Számvevőszék használta, éppen a Költségvetési Tanács részére készített elemzésében.

Implicit tartalékról a hiány és az adósság tekintetében is beszélhetünk. Hiány esetében az implicit tartalék a költségvetési szabály szerinti mérték és az előirányzott hiány különbözete. Az uniós szabály szerint a kormányzati szektor hiánya a GDP 3 százalékánál nem lehet nagyobb. Ha tehát a kormányzat 2,4 százalékos hiánycélt határoz meg, akkor 0,6 százalékpont az implicit tartalék. Adósság esetén az államadósság-szabály által megengedett mérték és az adósságmutató előirányzott mértékének a különbsége az implicit tartalék. 2013-tól kezdve a költségvetési törvényjavaslat mindig a megengedettnél kedvezőbb hiánycélt és adósságmutatót irányzott elő. Következésképpen a törvényjavaslat jelentős implicit tartalékokat tartalmazott. A tartalékolásnak ez a rendszerre 2013-tól kezdődően tényleg szükségtelemné tette év közbeni kiigazító intézkedések foganatosítását. Ez a költségvetési konszolidáció egyik legnagyobb eredménye, mivel ez teremtette meg a költségvetési szervek tervszerű gazdálkodásának a feltételeit, azt, hogy Magyarország Alaptörvényének előírása szerint a közpénzeket törvényesen, célszerűen, eredményesen használják fel.

Az adóbevétel stabilizálódása a másik fontos tényező, ami hozzájárult a költségvetési stabilizációhoz. A költségvetési konszolidációhoz jelentősen hozzájárult az, hogy a tényleges adóbevételek egyre kevésbé maradtak el a tervezettől, sőt 2015-ben már jelentős túlteljesítésre is sor került (5. ábra).

A 2010 és 2013 közötti adóbevételek több százmilliárd forinttal maradtak el az előirányzattól. A fordulópontot 2014 jelentette, amikor összességében már csekély

5. ábra: A törvényi előírányzatok és a tényleges teljesítések közötti eltérés (Mrd Ft)



Forrás: Saját szerkesztés NGM-adatszolgáltatás alapján

mértékben túlteljesültek az adóbevételek az előírányzathoz képest. 2015-ben pedig már mindhárom adótípus esetében számottevő túlteljesülésre került sor. A 2015. évben befolyt 8 ezer Mrd Ft-ot kitevő adó- és adójellegű bevételek 469 Mrd Ft-tal (6,2%-kal) haladták meg az eredeti előírányzatot. Jelentős túlteljesülés történt 2018-ban mindhárom típusú adóbevétel esetében.

A gazdaság kifehérítésére és az adóbeszedés hatékonyságának fokozására még további lehetőségek kínálkoznak. Az Állami Számvevőszéknek a Nemzeti Adó- és Vámhatáznál (NAV) rendszeresen végzett ellenőrzései is feltártak több olyan hiányosságot – pl. az adókedvezmények ellenőrzésénél, a kockázatkezelésben, illetve a hátralékok felhalmozódásának megelőzésében –, amelyek megszüntetése esetén a ténylegesen befolyt adóbevételek jelentősen növekedhetnek. Az ÁSZ ellenőrzési megállapításai alapján a NAV vezetése számos olyan intézkedést hozott, amelyek hozzájárultak az adóbeszedés hatékonyságának fokozódásához. Az adóbeszedés hatékonyságának fokozása azonban nem öncél, hanem eszköz arra, hogy az adókulcsok csökkenhessenek, és ez által a gazdaság versenyképessége javulhasson. Ezért az ÁSZ szorgalmazta a gazdaság „fenntartható kifehérítését”. Ennek lényege, hogy a gazdaság kifehérítéséből eredő többleteket az állam kisebb adókulcsok vagy célzott kedvezmények formájában

az adózóknál hagyja, a kisebb adókulcsok révén pedig tovább fehéredhet a gazdaság. Az utóbbi évek adópolitikai intézkedései ezt a szándékot tükrözik.

TRANSPARENTIA MAKRO- ÉS MIKROSZINTEN

Magyarország Alaptörvénye 39. cikk (2) bekezdése általános érvennyel fogalmazza meg az átláthatóság követelményét, amikor kimondja, hogy a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”. A közélet tisztaságának elve a közpénzek rendeltetészerű, azaz korrupciótól, csalástól mentes felhasználását jelenti.

A pénzügyek, illetve a pénzügyi közvetítőrendszert alkotó intézmények esetében használatos a makroprudenciális és mikroprudenciális felügyelet kifejezés. Magyarországon jelenleg mindkettőt a Magyar Nemzeti Bank látja el. A mikroprudenciális felügyelet feladata a pénzügyi közvetítő intézmények egyedi kockázatai megfelelő kezelésének felügyelete, míg a makroprudenciális felügyelet a pénzügyi rendszer egészét veszélyeztető rendszerkockázatokat kíséri figyelemmel, és kezdeményez szükség esetén intézkedéseket. A prudens, azaz előrelátó, indokolatlan kockázatvállalástól tartózkodó magatartás és annak felügyelete azért indokolt, mivel pénzügyi közvetítő intézmények nem a maguk, hanem betéteseik pénzét fektetik be, azaz veszteséges gazdálkodásuk vagy likviditási nehézségeik a betéteseiket hozza nehéz helyzetbe.

Hasonlóképpen a közpénzből gazdálkodó szervezetek sem a saját pénzüket költik, hanem azt a pénzt, amit az állam a polgáraitól szed be a közfeladatok ellátásának finanszírozására. Így indokolt, hogy a közpénzt használó intézmények gazdálkodására is szigorúbb szabályok vonatkozzanak, mint azokra, amelyek a saját pénzükből gazdálkodnak. Ahogy a pénzügyi közvetítő intézményekkel szemben az alapvető feltétel a prudens működés, úgy a közpénzből gazdálkodó szervezetekkel szemben az alapvető követelmény az átláthatóság és a korrupciótól való mentesség. Ennek kell makroszinten (a kormányzat szintjén) és mikroszinten (az egyes intézmények szintjén) érvényesülnie. Az Állami Számvevőszék feladata makroszinten és mikroszinten egyaránt ellenőrizni az átláthatóság és a közélet tisztasága követelményének érvényesülését.

A makroszintű ellenőrzés két legfontosabb területe a központi költségvetési törvényjavaslat véleményezése (erről már bővebben szoltunk), illetve a központi költségvetés végrehajtásáról szóló kormányzati beszámoló, azaz a zárszámadás ellenőrzése. A zárszámadás ellenőrzése minden számvevőszék legfontosabb feladata. Az Állami Számvevőszék elődjét is azért hozták létre 1870-ben, hogy az Osztrák–Magyar Monarchián belül önállóságot élvező magyar államháztartás költségvetésének zárszámadását ellenőrizze. Jelenleg is ez az a számvevőszéki ellenőrzés, amely a legnagyobb kapacitást igényli. Az ÁSZ számára a szakmai kihívást az jelentette, hogy miként tud a több ezer oldalas beszámoló megbízhatóságáról meggyőződni. Korábban az ÁSZ vezetése azt a megoldást választotta, hogy a nagyobb tételek évenkénti ellenőrzése mellett, minden évben más intézménycsoport beszámolóját ellenőrizte tüzetesebben. 2015. évi zárszá-

madás ellenőrzésére tudta az ÁSZ azt a módszertant kifejleszteni és alkalmazni, amelynek segítségével a teljes beszámoló megbízhatóságáról képes megalapozott értékelést mondani minden évben.

Mikroszinten a legnagyobb kihívást a közpénzt, közhatalot használó szervezetek nagy száma jelenti. Körülbelül húszezer szervezet tartozik ebbe a körbe, a költségvetési szervektől kezdve a köztulajdonban álló gazdasági társaságokon át a közfeladatot ellátó nem kormányzati szervezetekig (pl. alapítványi és egyházi intézmények). Ennyi szervezetet az 500 fős létszámú ÁSZ hagyományos módszerekkel csak évtizedek alatt lenne képes ellenőrizni. Ezért reális célként azt nem lehet kitűzni, hogy az ÁSZ mind a húszezer szervezetet ellenőrizze négy-öt éven belül. Az azonban fontos, hogy minden közpénzből finanszírozott szervezet annak tudatában gazdálkodjon, hogy tevékenységét, elszámolásait az Állami Számvevőszék bármikor ellenőrizheti. E cél elérése megkívánta, hogy az évente ellenőrzött szervezetek száma a 2010 előtti 200 körülről 800 fölé emelkedjen (5. táblázat), és a közszférában ne legyenek olyan „fehér foltok”, amit soha nem ér el a számvevőszéki ellenőrzés. Ez utóbbi célt szolgálta például a nemzetiségi önkormányzatok és a köztisztviselők (kamarák) ellenőrzése, amelyeket az ÁSZ korábban még nem ellenőrzött, majd a köztulajdonban álló gazdasági társaságok ellenőrzése, amelyek átfogó számvevőszéki ellenőrzésére 2011 után nyílt jogi lehetőség. 2017-től kezdve a nem állami fenntartású, de közszolgáltatást nyújtó szervezetek ellenőrzése kezdődött meg széles körben.

5. táblázat: Az Állami Számvevőszék által évente nyilvánosságra hozott ellenőrzési jelentések és az ellenőrzött szervezetek száma (2011–2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ellenőrzési jelentések száma	71	112	194	233	221	260	251	323
Ellenőrzött szervezetek száma	387	499	569	966	717	740	874	806

Forrás: Saját szerkesztés az ÁSZ éves beszámolóinak adatai alapján

Az ellenőrzött szervezetek számát 2013-ra sikerült 500 fölé emelni, amihez közel 200-ra kellett emelni az ellenőrzések számát. (Minden ellenőrzésről egy jelentés készül, egy ellenőrzés keretében azonban több szervezet ellenőrzésére is sor kerülhet.) Az utóbbit elsősorban az ún. témacsoportos ellenőrzések bevezetése tette lehetővé, mely során a hasonló típusú szervezetek (pl. központi költségvetési szervek, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, erdőgazdaságok, múzeumok stb.) tevékenységének egy-két kiemelt területét (pl. belső kontrollok kiépítettsége és működtetése, vagyongazdálkodás stb.) az ÁSZ azonos ellenőrzési szakmai program alapján ellenőrzi. Ez nemcsak azért bizonyult hasznosnak, mert így egy szakmai program alapján 10–30 szervezet ellenőrzése is elvégezhető volt, hanem mert a témacsoportos ellenőrzések feltárták egy-egy terület tipikus hiányosságait is. Következésképpen a nyilvánosságra hozott jelentések a terület azon szervezetei számára is útmutatásul szolgáltak az esetleges hibák kijavításához, amelyek ellenőrzésére nem került sor. E hasznosulási lehetőség jobb kihasználása érdekében számos témacsoportos ellenőrzés tapasztala-

tairól az ÁSZ elemzést készített, ezeket nyilvánosságra hozta, sőt több esetben ún. „Jó gyakorlatok” konferenciák keretében ismertette.

Az ellenőrzött szervezetek száma tekintetében a 2014-es esztendő jelentette a csúcspontot. A számok mindenáron való növelése nem célunk, hiszen ez adott kapacitás mellett az ellenőrzések minőségét veszélyeztethetné. Ugyanakkor a 2015 és 2018 közötti adatok jelzik, hogy az ÁSZ fenntartható módon képes évente több mint 200 ellenőrzés lefolytatására, ami együtt jár 700–900 szervezet ellenőrzésével. Jelenleg olyan új ellenőrzési módszereken dolgozunk, amelyek lehetővé tennék az ellenőrzött szervezetek számának további növelését. Az elképzelés lényege, hogy az ellenőrzés első moduljában a kockázatok feltárását végeznénk el, és további ellenőrzési modulok lefolytatására csak a kockázatosnak bizonyult társaságoknál kerülne sor.

Az Állami Számvevőszékről szóló új törvény elfogadását követően az ellenőrzések fókuszterületeit a belső kontrollrendszer, a számviteli rend, a vagyongazdálkodás, a pénzügyi helyzet és gazdálkodás ellenőrzése jelentették. E témakörök mind szorosan kapcsolódnak a közzsféra szervezetei gazdálkodásának átláthatóbbá tételéhez. Ezzel párhuzamosan azonban a makroszintű átláthatóság javítása is fontos célkitűzés maradt: 2015 óta meghaladja az évi kétszázat azon ellenőrzéseink száma, amelyeknek a fókuszában a jól irányított állam támogatása és a gazdasági versenyképesség fokozása állt.

A JÓL IRÁNYÍTOTT ÁLLAM MŰKÖDÉSÉNEK SEGÍTÉSE A KÖLTSÉGVETÉS TERÜLETÉN

Az Állami Számvevőszékről szóló, 2011-ben elfogadott új törvény egyik leginkább újszerű rendelkezése azt rögzíti, hogy az ÁSZ „az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését”. Ennek kapcsán először arra a kérdésre célszerű választ adni, hogy mi az az irány, amelynek követésében az ÁSZ az állami szerveket segíti. Magyarország Alaptörvényének kihirdetése, azaz 2011. április 25. óta egyértelmű választ lehet adni erre a kérdésre, mivel az Alaptörvény – amelynek Magyarország történetében először egy önálló közpénzügyi fejezete is van – a közpénzekkel való gazdálkodásnak határozott irányt szabott. Mindenekelőtt az Alaptörvény 36. § (4)-(5) bekezdésében rögzített államadósság-szabályt szükséges kiemelni, melynek értelmében „Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. [...] Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.”

Tekintve, hogy a magyar államadósság még jelentősen meghaladja a teljes hazai össztermék, azaz a GDP 50 százalékát, jelenleg az adósságmutató (államadósság/GDP) folyamatos javítása a feladat. Erre tekintettel az ÁSZ ellenőrzései és tanácsadó tevékenysége során is prioritásnak tekinti az államadósság-szabály teljesítésének elősegítését. Az ellenőrzések esetében ez azt jelenti, hogy az ellenőrzési témakörök kiválasz-

tásánál elsőbbséget kapnak azok a területek, amelyeknek a gazdálkodása, működése közvetlenül befolyásolja az államadósság alakulását, és esetükben az ellenőrzés egyik fókuszterülete éppen az államadósságra gyakorolt hatás feltárása, illetve az erre vonatkozó adatszolgáltatás szabályszerűségének, megbízhatóságának megállapítása. Az elemzések témaválasztásánál is nagy súllyal esik latba az államadósságra gyakorolt hatás, de az elemzések az adósságmutató nevezőjére, azaz a GDP alakulásában meghatározó tényezőkre is kiterjednek. Példaként említhetjük a versenyképességet, a kutatás, fejlesztés és innováció ösztönzését, illetve az állam gazdasági szerepvállalását elemző ÁSZ-tanulmányokat (Pulay et al., 2015; 2016; 2017).

Az Alaptörvény közpénzügyi fejezetének egyéb rendelkezései tovább egyértelműsítik, hogy mit jelent a jól működő állam a költségvetés területén. Az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a „kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani”. Erre rímel az Alaptörvény 43. cikkének (1) bekezdése, amely az ÁSZ legfőbb feladatait sorolja fel: „Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.” A két idézett alaptörvényi rendelkezés együttállásából az következik, hogy a jól működő állam a közpénzekkel törvényesen, célszerűen, eredményesen és átlátható módon gazdálkodik, és ennek egyik garanciája éppen az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége, amely egyaránt kitérhet a törvényességre, a célszerűségre és az eredményességre, és hozzájárul az átláthatósághoz is azáltal, hogy ellenőrzési jelentései nyilvánosak.

Az ÁSZ az ellenőrzései mellett tanácsadó funkcióját megalapozó elemzéseivel is segíti a jól irányított állam működését. Ennek jogszabályi alapját az ÁSZ törvény 5. § (13) bekezdése teremtette meg, amelynek értelmében „Az Állami Számvevőszék feladatkörében elemzéseket és tanulmányokat készíthet. Az Állami Számvevőszék az elnök 13. § (2) bekezdés 1) pontjában foglalt feladataihoz kapcsolódóan elemzéseket és tanulmányokat készít, ezek rendelkezésre bocsátásával segíti a Költségvetési Tanácsot feladatai ellátásában”. Az ÁSZ elnöke „a Költségvetési Tanács tagjaként ellátja a külön törvényben meghatározott ez irányú feladatait”.

A törvényi rendelkezéseknek ez az együttállása rávilágít arra, hogy az ÁSZ rendkívül fontos feladatot és hatáskört kapott a költségvetési kockázatok jelzésére azáltal, hogy elnöke hivatalból tagja a Költségvetési Tanácsnak (a továbbiakban: Tanács). Az elnök tagsága révén ugyanis az egész szervezet kötelezettségévé vált az, hogy olyan elemzéseket és tanulmányokat készítsen, amelyek segítik a Tanácsot feladatai ellátásában. Ezeknek az elemzéseknek az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatain kell alapulniuk, de legalábbis kapcsolódniuk kell az ÁSZ feladatköréhez. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy az ÁSZ-törvény hivatkozott rendelkezéseinek végrehajtása érdekében az ÁSZ-nak egy új elemzési műfajt kellett létrehoznia. Ennek két alapvető jellemzője az, hogy az ÁSZ ellenőrzési tevékenységéhez kapcsolódnak, a jól irányított állam működését segítik elő a költségvetés területén.

Látni kell azt is, hogy az így megteremtett jog és kötelezettség révén megduplázódtak az ÁSZ lehetőségei a költségvetési kockázatok jelzésére és a hiányosságok kiküszöbölésének indítványozására. Egyfelől az ÁSZ 1990-es újraalakulása óta minden évben véleményezi az Országgyűlés részére benyújtott költségvetési törvényjavaslatot. Véleményét speciális módszerrel végzett ellenőrzéssel alapozza meg (ÁSZ, 2014). Emellett minden évben ellenőrzi a zárszámadást is. Másfelől az ÁSZ elemzéseivel támogatja a Tanácsnak a költségvetés véleményezésével kapcsolatos munkáját. A Tanács kétszer mond véleményt a költségvetés kidolgozásának és elfogadásának folyamatában. Először a költségvetési törvényjavaslat tervezetét véleményezi, tehát azt a változatát, amely már túljutott a tárcák közötti egyeztetésen, de amelyet a kormány még nem nyújtott be az Országgyűlés részére. A Tanácsnak tehát lehetősége van arra, hogy a tervezett költségvetéssel kapcsolatos kockázatokra felhívja a kormány figyelmét, annak még a végleges döntése előtt. Másodszor a Tanács a költségvetési törvényjavaslatot annak megszavazása előtt véleményezi, tehát akkor, amikor abba már beépítették az országgyűlési képviselők elfogadott módosítási javaslatait.

E véleményezés igen lényeges előrelépés a megelőző szabályozáshoz képest, amely szerint az országgyűlési képviselők javaslataival módosított törvényjavaslatot a kormánytól független szervezet nem véleményezte, így előfordulhatott (és előfordult), hogy az elfogadott törvény lényegesen nagyobb kockázatot tartalmazott, mint a kormány által benyújtott. Például azért, mivel a képviselők a kiadások növelésére fogalmaztak meg jó szándékú javaslatokat, ennek fedezetét azonban a tartalékok csökkentésével vagy a bevételi előirányzatok túlfeszítésével teremtették meg. E veszély kizárása érdekében a Tanács nemcsak véleményezési, hanem vétőjogot is kapott: az Országgyűlés csak akkor szavazhatja meg a törvényjavaslatot, ha az teljesíti az ún. adósságszabályt, azaz a várható hiány következtében a kormányzati szektor adóssága kevésbé nő, mint a bruttó nemzeti termék (GDP) folyó áron, következésképpen az államadósság-mutató javul. Ha ez a feltétel nem teljesül, akkor a kormánynak addig kell módosító javaslatokat kezdeményezni és az Országgyűléssel elfogadtatni, ameddig a várható hiány az adósságmutató teljesüléséhez szükséges mértékűre csökken.

További előrelépés, hogy a Tanácsnak az említett jogkörei nemcsak az eredeti költségvetés elfogadásakor, hanem a költségvetési törvény évközi módosítására vonatkozó törvényjavaslat elfogadásakor is megvannak. A költségvetési törvényjavaslatok különböző változatainak véleményezése mellett a Tanács félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról. Emellett véleményt nyilváníthat a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglalt megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatokról, ideértve a közterheket megállapító törvényjavaslatokat is; illetve a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos bármely kérdéssről. A Tanácsnak ez a széles körű véleményezési feladata egyúttal kiterjeszti az ÁSZ elemzési témaköreit is, hiszen az ÁSZ – a hivatkozott törvényi rendelkezés értelmében – elemzésekkel és tanulmányokkal segíti a Tanácsot feladatai ellátásában.

Fontos megjegyezni, hogy az ÁSZ elemzése elsősorban saját ellenőrzési megállapításain alapulnak, bár természetesen statisztikai adatokat és szakirodalmi megállapításokat is feldolgoznak. Kiemelendő, hogy a Tanács részére készülő, a költségvetési véleményezést segítő elemzések szinte teljes mértékben az ÁSZ ellenőrzése során összegyűjtött és feldolgozott ellenőrzési bizonyítékokon alapulnak, tehát megbízhatóbbak bármely statisztikai adatszolgáltatásnál vagy tudományos becslésnél. Az ÁSZ költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó saját véleményét korábban is ellenőrzéssel alapozta meg. A költségvetési tanácsi funkciója teljesítése érdekében a költségvetés véleményezését megalapozó ellenőrzését két irányban is meghosszabbította, azaz hamarabb kezd, és később fejezi be. A korábbi kezdés révén ellenőrzési bizonyítékokat gyűjt a költségvetési törvényjavaslat tervezetének elemzéséhez. A későbbi befejezés révén pedig elsősorban azt ellenőrzi, hogy az államháztartásért felelős minisztérium kellő számításokkal, hatástanulmányokkal alátámasztotta-e azokat a döntéseket, amikor a kormány nevében módosító indítványokat támogatott. Az ellenőrzés révén az ÁSZ arról is meggyőződhet, hogy a módosító indítványok végrehajtásának (pl. egy, a gazdaság kihéberítését szolgáló informatikai fejlesztésnek) megvannak-e a feltételei. A Tanács csak a tények feltárása alapján tud megalapozottan állást foglalni abban, hogy a hiány nem haladja-e majd meg az államadósság-szabály teljesítéséhez szükséges mértéket. A vétő szempontjából az előirányzatok realitása az alapvető kérdés, hiszen az nyilvánvaló, hogy a megszavazásra váró törvényjavaslat számai formálisan minden esetben eleget tesznek az államadósság-szabályból fakadó követelményeknek.

Az ÁSZ-nak ez az új szerepe azért is fontos a jól irányított állam szempontjából, mert az ÁSZ folyamatosan végez olyan ellenőrzéseket, amelyek kapcsolódnak a központi költségvetés egyes előirányzataihoz. Például a Nemzeti Adó- és Vámhivatal ellenőrzése az adóbevételei irányzatok, az Államadósság-kezelő Központ ellenőrzése az adósságkezelési előirányzatai kapcsán juttatják az ÁSZ-t a költségvetés véleményezése szempontjából is lényeges információkhoz. Ezek az információk pedig rendre beépülnek azokba az elemzésekbe, amelyeket az ÁSZ a Tanács munkájának segítése céljából készít, és amelyeket megküld az illetékes állami szervek vezetőinek is.

KÖVETKEZTETÉSEK

A 2008–2009-es pénzügyi, gazdasági válság megrendítette a jóléti állam alapelveiraiban neoliberais gazdaságpolitikát folytató országok fenntartható működését. Az addig inkább passzív felügyelő, „éjjeliőr állam” felfogása helyett az állam aktív, válságkezelő, fenntartható fejlődést biztosító szerepvállalása került a kormányzati cselekvés előterébe. A paradigmaváltást állami akciótervek sora jellemezte. A monetáris politika területén tapasztalható, egyre erősödő jegybanki intervenciót a fiskális politika eszköztárába tartozó intézkedések követték, például a pénzügyi közvetítőrendszer és a nagyszámú munkavállalót foglalkoztató vállalatok, illetve az eladósodott lakosság pénzügyi helyzetének konszolidációját támogató, széles körű reorganizációs programok.

Az állam aktívabb szerepvállalása a legfőbb ellenőrző szervezetek tevékenységére is jelentős hatást gyakorolt. Az „őrző” típusú szervezetekkel szemben egyre gyakrabban

fogalmazódott meg az a közéleti elvárás, hogy egyfajta „terelő”, iránymutató szerepet is betöltsenek. Ezzel párhuzamosan az ellenőrzési tevékenység fokozása, az ellenőrzések által lefedett időszak és terület kiszélesítése iránt is megnőtt az igény. Az alaptípusnak tekinthető utólagos ellenőrzés mellett megjelentek tehát az előzetesen végzett, *ex ante* típusú tevékenységek, amelyek a számvevőszék elemzési, valamint tanácsadási funkcióiban, kockázatelemzésekben, megalapozó tanulmányokban öltöttek testet.

Az aktív állam a legfőbb ellenőrző szervet is cselekvésre ösztönzi, arra, hogy a jó kormányzás támogatása érdekében vállaljon a korábnál nagyobb szerepet, tevékenységén, funkciói kiszélesítésén keresztül járuljon hozzá a jóléti állam fenntarthatóságának megteremtéséhez, ezáltal az állampolgárok életének, biztonságának javulásához. A számvevőszék váljon modellintézménnyé, és így példaszzerű működésével ösztönözze a közszféra más intézményeinek átalakulását is. Összefoglalóan: az aktív állam aktív számvevőszéket igényel.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁSZ (2012a): *Összegés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről*. 1282. sz., Állami Számvevőszék.
- ÁSZ (2012b): *Jelentés az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről*. 1294. sz., Állami Számvevőszék.
- ÁSZ (2014): *Módszertani útmutató a Magyarország központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat véleményezését megalapozó ellenőrzéshez*. (Valamint a 2015. és 2016. évi ellenőrzésre vonatkozó kiegészítések.) Állami Számvevőszék, <https://asz.hu/hu/egyeb-utmutatok>.
- Domokos László – Pulay Gyula – Pető Krisztina – Pongrácz Éva (2015): Az Állami Számvevőszék szerepe az államháztartás stabilitásának megteremtésében. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf., 4. sz., 427–443.
- Domokos László – Németh Erzsébet – Jakovác Katalin (2016): Supporting the Performance And Efficiency of Governance. Expediency Control and Performance Measurement in SAT's Audit. *Public Governance Administration and Finance Law Review in the European Union and Central Eastern Europe*, Vol. 1, No. 1, 47–64.
- Domokos, László – Holman, Magdolna (2017): The Methodological Renewal of the State Audit Office of Hungary in Light of the Protection of Public Funds. *Polgári Szemle / Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 83–98, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0306>.
- Lentner, Csaba (2015): Uncertainty Factors in National Economy Planning. International Effects and Hungary's Outlook Up to 2050. *Central European Political Science Review*, Vol. 16, No. 62, 9–26.
- Lentner, Csaba (2017): Scientific Taxonomy of Hungarian Public Finances After 2010. *Polgári Szemle / Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 21-38, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0303>.
- Pulay Gyula – Máté János – Németh Ildikó – Zelei Andrásné (2013): Milyen kockázatokat hordoz a monetáris politika az államadósság-szabály teljesülésére nézve? *Pénzügyi Szemle*, 58. évf., 1. sz., 11–34.
- Pulay Gyula – Bagoly Brigitta – Gácsér József (2015): *Tanulmány a versenyképes tudás megszerzését és hasznosítását szolgáló állami intézkedések számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához*. Állami Számvevőszék, <https://asz.hu/tanulmanyok-2015-ev>.
- Pulay Gyula – Köllődné Gátai Mária – Vargha Bálint (2016): *Tanulmány az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához*. Állami Számvevőszék, <https://asz.hu/hu/tanulmanyok-2016-ev>.
- Pulay Gyula – Szilágyi Gábor Antal – Balázs Melinda – Jakab Laura (2017): *A magyar kutatás-fejlesztés és innovációs tevékenység eredményessége*. Állami Számvevőszék, <https://asz.hu/hu/tanulmanyok-2017-ev>.

Kovács Árpád

A szabályalapú költségvetés szerepe Magyarországon a költségvetési stabilitásban, a fenntartható növekedésben és a hatékonyság javításában

Egy európai megoldás sikere

The Role of Rules-based Budgeting in Fiscal Stability, Sustainable Growth and Efficiency Improvement in Hungary

The Success of a European Solution



Összefoglalás

Az írás a nemzetgazdaság és az államháztartás makrofolyamataiból kiindulva három, Magyarországon elért gazdasági-államháztartási fordulatot vizsgál: a pénzügyi stabilitást, a kiemelkedő gazdasági növekedés fenntarthatóságát, valamint az elérendő hatékonyságjavulást, s mindebben a szabályalapú költségvetés szerepét. Bemutatja ez utóbbi szabályozási és intézményi megoldásait, azt, hogy e szolgálat egy keretrendszer logikus következményeként, annak szabályait érvényesítve vált hasznos részévé a pénzügypolitikának és – annak éves megvalósulásaként – a költségvetési gyakorlatnak.

DR. KOVÁCS ÁRPÁD a Szegedi Tudományegyetem professzora, a Költségvetési Tanács és a Magyar Közgazdasági Társaság tiszteletbeli elnöke (kovacs1948@gmail.com).

Az írás arra a következtetésre jut, hogy a költségvetési felelősség erősítése érdekében elengedhetetlen volt Magyarországon a szabályalapú költségvetés főbb előírásainak s az ezek megvalósításán örökődő intézmény garanciális működési szabályainak „felemelése” az Alaptörvénybe. Foglalkozik továbbá a magyar és az európai uniós szabályozás kapcsolódásaival, a hazai Költségvetési Tanács munkájának főbb jellemzőivel, az elmúlt hét évben tett ajánlásaival, azok hatásával.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: B15, E62, H15, H61, H63, L38, P48

Kulcsszavak: fiskális politika, válságkezelés, adósságkezelés, költségvetési stabilitás

Summary

Drawing on the macro-economic procedures of the national economy and of public finances, this paper analyses the achieved economic and general government breakthrough: financial stability, the sustainability of an outstanding economic growth, and the efficiency improvement to be achieved, including the role of rules-based budgeting in all these. The regulatory and institutional solutions offered by the latter are described, detailing how this service became a useful part of financial policy as a logical corollary of a framework and in enforcement of its rules, and – as its annual implementation – of budgeting practice. The author concludes that in order to improve fiscal responsibility, in Hungary it was indispensable to include the key requirements of rules-based budgeting and the guaranteed operating rules of the institution overseeing them in the Fundamental Law. The paper also tackles the connection points between Hungarian and European Union regulations, the main characteristics of the work performed by the Hungarian Budget Committee, the recommendations made by them in the past seven years and their impacts.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: B15, E62, H15, H61, H63, L38, P48

Keywords: fiscal policy, crisis management, debt management, fiscal stability

BEVEZETÉS, A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS LÉNYEGE¹

Közismert, hogy a fiskális politika célrendszere megvalósításának feltétele a költségvetés (államháztartás) tartósan egyensúlyközeli állapota, a társadalmi szolgáltatások finanszírozhatósága, illetve az állami újraelosztás mértékének e célok eléréséhez szükséges szinten tartása. Meghatározó a szerepük nemcsak az államadósság csökkentése, hanem a nemzetgazdaság egészének versenyképessége szempontjából is. Végző soron tőlük függ a társadalmi-gazdasági fejlődés fenntarthatósága. Az elmúlt évtizedekben nemcsak a feltörekvő, hanem a fejlett országok egész sorában állt elő a költségvetési túlköltekezés, ennek következményeként a fenntarthatóság problémája, az adósság növekedése, amelyet bankválságok is kísértek (Antal, 2004; Bod, 2013; Muraközy, 2010; Kovács O., 2013).²

A pénzügyi stabilitás hiánya már néhány éven belül paralizál(hat)ja egy ország társadalmi-gazdasági működését. A stabilitás mielőbbi visszanyerése és őrzése ezért vált a világon mindenütt olyan stratégiai kérdéssé, amely új megoldásokat, szabályokat és intézményeket követelt. A fiskális politikának e célrendszerébe illeszkednek az ún. szabályalapú költségvetést megvalósító keretrendszerei (Kutasi, 2012). Alkalmazásuk előbb Dél-Amerika gazdasági krízis sújtotta államaiban, majd a 80-as évektől szerte a világban, így Európában elterjedt. Az Európai Unió mindegyik tagállama, így Magyarország is – természetesen kisebb-nagyobb eltérésekkel, de jól megfogható alapelvek mentén – e szabályrendszert érvényesíti fiskális politikájában. Az ún. szabályalapú fiskális politika többet jelent, mint a költségvetés készítésének és végrehajtásának szabálykövetése, ugyanis ez a költségvetési felelősség keretrendszerét szabja meg költségvetés-politikai, eljárási-átláthatósági szabályokon, továbbá a betartásra garanciát jelentő intézményi mechanizmusokon keresztül (Kutasi, 2012). E szabályokból és mechanizmusokból, az adott ország sajátosságainak megfelelően, áll össze a gyakorlatban alkalmazott rendszer (Ódor, 2014).

A kétezres évek első évtizedének közepétől Magyarországon is egyértelművé vált, hogy a költségvetési gazdálkodás teljesítményektől elszakadó túlköltekezésének megakadályozásához messze nem elég az aktuális költségvetések fegyelmezettebb végrehajtása. Az államcsőd közelébe került magyar államháztartás pénzügyi stabilitásának visszaszerzése és őrzése ezért vált olyan stratégiai kérdéssé, amely a közpénzügyeket egységesen szabályozó, új alkotmányos előírásokat és erre támaszkodó, magas szintű jogi normákat követelt. Nemzetközi mintákat követve ezt szolgálták a múlt évtized második felétől az ország pénzügyeinek szilárd alapokra helyezésére hivatott honi törekvések, majd 2011-ben – az Alaptörvényben³ rögzített és ennek érvényesüléseként a stabilitási törvényben⁴ intézményesített – és azóta is sikeresen működő megoldása. Ahhoz, hogy magyar megoldást, a szabályalapú költségvetés hazai gyakorlatát ismerjünk, igen röviden szólnunk kell ennek a sokszor „fiskális csodafegyvernek” tartott szabályozási és intézményi rendszernek a nemzetközi karrierjéről.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A szabályalapú költségvetési gyakorlatnak mint terápiának az alapelvei

A szabályalapú költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza a feladatok és a források jobb összhangját, és egyértelműen mérsékli a költségvetés ciklikusságát (Kopits, 2013). A válság tanulságai ezt a „klasszikus funkciót” azzal egészítették ki, hogy a szabályalapú fiskális politika bevezetése a válságkezelés egyik eszköze lehet (Reinhart–Rogoff, 2010; Kovács Á., 2013). Számos ország kormánya választotta a szabályalapú költségvetés bevezetésének útját, remélve, hogy segítségével az egyensúlyi feszültségek visszazoríthatók, megteremthetők a tartós finanszírozhatóság, a növekedés, a fenntartható fejlődés feltételei. Ennek érdekében törvényekbe, sőt alkotmányos előírásokba foglalták – numerikus szabályok formájában, meghatározott eljárásrend szerint tervezve és intézményesen ellenőrizve – a költségvetés kiadási-bevételi

arányait, eladósodottságának elfogadható mértékét (Kopits, 2013). A gyakorlatban mindez azt jelentette, hogy

- költségvetés-politikai szabályokat (például a költségvetés egyensúlyban tartására kiadási plafonokat) alkalmaztak;
- költségvetési-eljárási szabályokat (például középtávú költségvetési tervezést, kiadások kötelező ellentételezését) vezettek be;
- átláthatósági normákat (például eredményszemléletű számvitel, beszámolási rendszer) érvényesítettek;
- intézményes garanciákat teremtettek az átláthatóság érvényesülésére és a szabályok betartására, illetve makro- és mikro gazdasági „felügyeletére” (például az adott ország számvevőszéke mellett – vagy esetleg annak szervezetén belül – a kormánytól független költségvetési véleményező parlamenti szerv és/vagy költségvetési tanács működtetése).

Természetesen lényegi különbségek vannak abban, hogy az egyes országokban a nemzetgazdasági, pénzügyi feltételek romlása milyen gyors és mély volt, mennyire váltak azonnali cselekvésre ösztönzőkké a kialakult körülmények. A működő pénzügyi rendszer tradíciói és modernizációs, abszorpciós képességei mellett, lényegében ez határozta meg a szabályrendszer tartalmát, bevezetésének ütemét és működési körülményeit, valamint a betartásán örökődő intézmény felhatalmazásait, közhatalmi betagozódását. A rendszer alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai azonban a nemzeti államháztartások különbségeivel is összefüggő, korlátozó tényezők mellett is arra mutattak, hogy következetes működtetésével megfordítható az a trend, amely az elmúlt évtizedekben a feltörekvő és a fejlett országok egész sorában a költségvetési túlköltekezésben, a költségvetés fenntarthatatlanságában, az államadósság növekedésében öltött testet (Orbán–Szapáry, 2006).

A nemzetközi gyakorlatban található megoldások

A szabályalapú költségvetés gyakorlata nemcsak Dél-Amerikában volt ismert. Néhány európai ország már jóval a 2008-as válság előtt bevezette, s hozott létre a költségvetési felelősséget viselő kormánytól független fiskális intézményt (Independent Fiscal Institution, IFI). Mint az *1. táblázatból* kitűnik, a szabályalapúság elemeit a legkülönbözőbb módon alkalmazták. Leggyakrabban az általános egyensúlyi követelmények fordulnak elő, de találunk konkrétabb előírásokat is, így a kiadásra, a hiányra és az adósságra vonatkozó korlátot (plafont), valamint felhívást a középtávú tervezésre. Elterjedt a fiskális intézmények által alkalmazható szankció következményeként a hírnév-(hitel)vesztés. Lengyelországnál látjuk a jogi szankció – például a költségvetés újratárgyalásának – lehetőségét, míg a pénzügyi szankciót, például az EU-források felfüggesztését, az eurózóna országaiban alkalmazhatják (Franco, 2011).

Más-más volt a független fiskális intézmény életre hívásának módja: többnyire egyszerű parlamenti többséggel elfogadott törvénnyel vagy politikai útmutatóval (megállapodással), illetve alkotmányos szabályozással.

1. táblázat: A szabályalapú költségvetés betartásán örökődő, független fiskális intézmények feladat- és hatásköre az EU egyes tagállamaiban, a 2008-as pénzügyi válságot megelőzően

	Ország	DK	BE	LV	SE	BG	EE	PL	UK
	A fiskális szabály bevezetésének dátuma	1962	1989	1990	1997–98, 2007	1998	1998	1998	1998
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát					X			
	Strukturális többlet		X		X				
	Elsődleges kiadási korlát		X		X				
	Összkiadási korlát								
	Folyó egyensúly								X
	Általános egyensúly	X	X	X			X		
	Hatékonyság-vizsgálat								
	Középtávú tervezés	X							X
	Adósságkorlát							X	X
	Fenntarthatóság								
	Stabilizációs alap					X	X		
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (központi, szövetségi)		X						
	Szubnacionális kormányzatok		X					X	
A létrehozás alapja	Alkotmány							X	
	Törvény	X	X	X	X				
	Nemzetközi egyezmény								
	Politikai útmutató, megállapodás				X	X	X		X
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X		X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó							X	
AZ IFI által alkalmazható szankció	Vétójog								
	Hírvévesztés	X	X	X	X	X	X	X	X
	Jogi							X	
	Pénzügyi								

Forrás: Saját szerkesztés EC, 2012b; KT-honlapok alapján

A szabályok betartásán örökődő szervezetek közjogi besorolásában általánosan érvényesült a kormánytól való függetlenség, de „kakukktójásként” látjuk Lengyelországot, ahol az intézményt a válság előtt tíz évvel a végrehajtó hatalom részeként hozták létre.⁵ A 2. táblázatból látható, az Európai Unióhoz újabban csatlakozott országok körében az integráció előrehaladásának és nem kevésbé a szabályalapú költségvetési gyakorlatot folytató országok sikeres válságkezelésének mint példának tulajdonítható, hogy a 2008-as válságot követő időszakban erőteljesen gyarapodott az ilyen költségvetési előírásokat és intézményi garanciákat alkalmazó országok száma (Kovács Á., 2013).⁶

2. táblázat: A szabályalapú költségvetés betartásán örökődő független fiskális intézmények feladat- és hatásköre 2018. december 31-én az EU országokban

	Ország	NL	BE	LU	LV	LT	SE	UK	BG	EE	PL*	ES	HU	
	A fiskális szabály bevezetésének dátuma	1945	1989	1990	1990	1997	1997–98, 2007	1998, 2010	1998	1998	1998	2001	2009	
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát								X				X	
	Strukturális többlet								X	X				
	Elsődleges kiadási korlát						X							
	Összkiadási korlát		X				X					X		
	Folyó egyensúly			X					X					
	Általános egyensúly							X						
	Hatékonyság-vizsgálat	X	X	X	X	X				X	X	X		
	Középtávú tervezés	X												
	Adósságkorlát	X							X				X	
	Fenntarthatóság	X		X		X			X			X	X	X
	Stabilizációs alap													
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Nemzeti (központi, szövetségi)	X					X					X	X	
	Szubnacionális kormányzatok	X	X								X	X		
A létrehozás alapja	Alkotmány				X	X					X		X	
	Törvény	X	X			X	X	X	X	X		X	X	
	Nemzetközi egyezmény													
	Politikai útmutató, megállapodás		X	X										
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó										X			
AZ IFI által alkalmazható szankció	Vétójog												X	
	Hírnévesztés	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Jogi		X		X	X				X	X		X	
	Pénzügyi													

Megjegyzés: Az egyes országok nevének rövidítése a nemzetközi jelzéseknek megfelelően.

* Lengyelország kormányzati szerveként működő IFI-jét a tanácskozásokra való meghívásával az OECD lényegében az ilyen intézmények sorába „befogadja”. ** Ausztriában két intézmény is működik, a Fiskalrat (Költségvetési Tanács) az osztrák jegybank technikai hátterén és a Budgetdienst (Parlamentari Költségvetési Hivatal).

Forrás: Saját szerkesztés EC, 2012b; KT-honlapok alapján

Polgári Szemle · 15. évfolyam 1–3. szám

	SI	FI	DK	RO	DE	IE	GR	HR	AT**	IT	SK	PT	FR	MT	CY	EA	CZ
	2009	2010	2010	2010	2010	2011	2011	2011	2012	2012	2012	2012	2013	2014	2014	2015	2017
					X	X			X			X				X	
							X										
													X				
					X												
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	X	X	X	X			X		X				X				
	X	X		X					X		X				X	X	X
	X								X	X							X
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		X			X		X						X			X	
					X				X			X					
			X		X					X	X		X	X			
	X	X		X		X	X		X		X	X	X		X		X
																X	
		X			X			X									
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
			X	X	X		X		X		X	X	X	X			
																X	

A 2004 után az Unióhoz csatlakozó 13 országból 12-ben működik a szabályalapú költségvetési szabálymechanizmus és annak betartására a független intézményi garancia. Öt országban már a válság 2008-as kirobbanása előtt elindult a rendszer, míg hét országban, köztük nálunk, 2009 és 2014 között vezették be. A 13. országban, Csehországban 2017-től hoztak létre költségvetési tanácsot.⁷ Megemlítjük, hogy Európai Unió maastrichti kritériumrendszere maga is sajátos keretrendszerként működik. Követelményrendszerét kötelezően és egységesen alkalmazott „numerikus és eljárási szabályoknak” is tekinthetjük. Gondoljunk a 3%-os hiánylimitre vagy a 60%-os GDP-arányos államadósság-célra, az utóbbinál a fölötte lévő rész évente 1/20-ával történő kötelező csökkentésére, az euróövezet országaira nézve 2015-ben tanácsadó szereppel megszületett European Fiscal Board-ra.⁸ Az általános alapelvek alkalmazása mentén történő szervezeti működés lehetőséget teremt a nemzeti intézmények együttműködésére.⁹ Az azonosságok túlsúlya a jellemző, azonban vegyes a kép mind a szabályalapú költségvetés elemeinek gyakorlati alkalmazása, mind az egyes fiskális intézmények feladat- és hatásköre, felhatalmazása tekintetében.¹⁰

A vázlatos nemzetközi kitekintést zárjuk azzal a kérdéssel, hogy vajon a fiskális szabályok és intézmények (költségvetési tanácsok) belépésével fegyelmezettebbé vált-e a gazdálkodás a költségvetési szférában? Tény: az országok többségében a szigorúbb rendszer bevezetését követően az államadósság-ráta csökkenni kezdett (1. ábra). Bár egyik-másik dél-európai uniós állam a pénzügyi rendszerét időről időre csak sajátos „kényszerszolidaritás” adta segítséggel tudja működtetni, a szabályalapú költségvetési gyakorlat itt is bizonyos eredményeket hozott.

A változás még plasztikusabb, ha külön is megvizsgáljuk a visegrádi országok¹¹ államadósság-adatait (2. ábra). Az országcsoportban a 2008-as válságot követően erőteljes, az EU átlagánál közel háromszor nagyobb gazdasági növekedés indult be. Ezekben az országokban céllá válhatott, hogy az új fiskális politika a stabilitás és a növekedés feltételeinek költségvetési eszközökkel történő segítségével túl a hatékonyság erősödését is szolgálja.

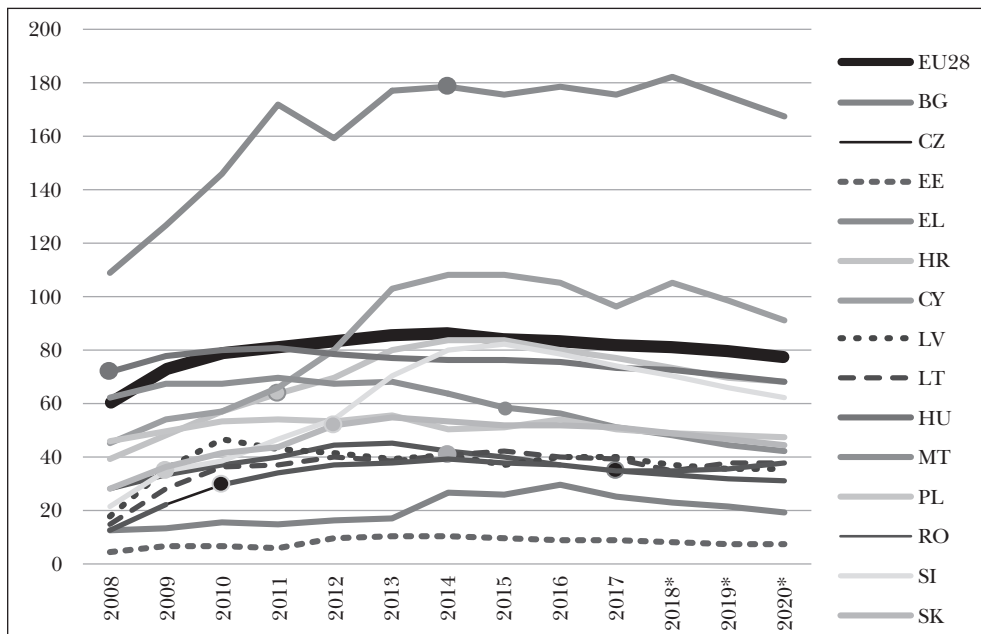
Egyértelműen arra következtethetünk tehát, hogy a szabályalapú költségvetés alkalmazásának kimutatható a kedvező, problémaoldó, gazdálkodási fegyelmet erősítő hatása, ami leginkább az eladósodottság okozta terhek fokozatos enyhülésében tapasztalható meg közvetlenül. Megjegyezzük azonban, hogy a pénzügyi stabilitás erősítésében a szabályalapú költségvetés adta hozzájárulás mértéke erőteljesen függ a társadalmi-politikai akarattól és természetesen a szabályrendszer betartásán örökődő intézmények közjogi felhatalmazásaitól, illetve ezek erősségétől.¹²

A MAGYAR FISKÁLIS POLITIKA, A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS BEVEZETÉSE

Az államháztartás menedzselésének gondjai és az emberi tényező

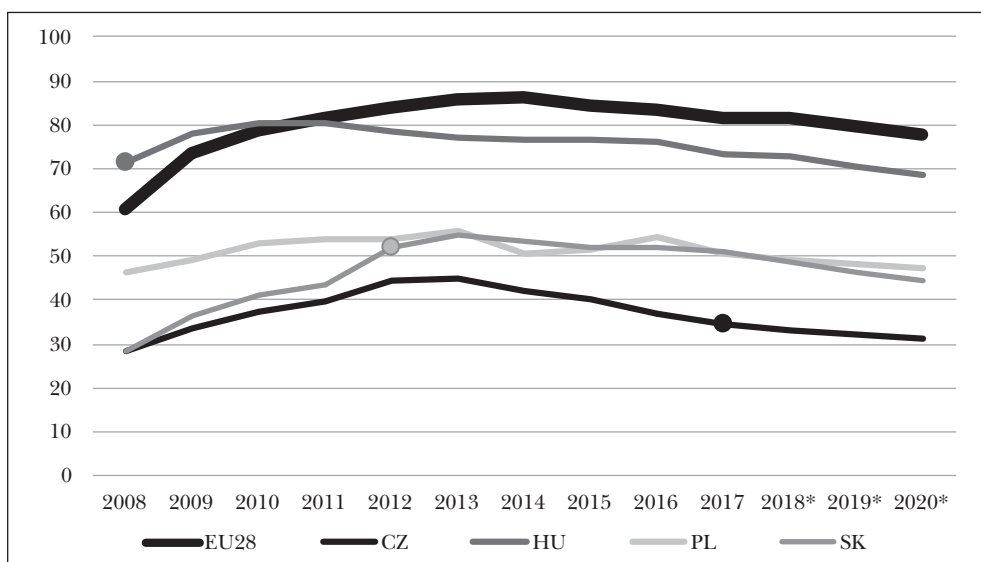
Már utaltunk arra, hogy a bevezetés körülményeit lényegileg határozzák meg a nemzeti sajátosságok, az azt közvetlenül megelőző pénzügyi stabilitás hiányának mértéke. Erre figyelemmel nem kerülhetjük meg, hogy említést tegyünk arról, miért és hogyan jutottunk el Magyarországon annak felismeréséhez, hogy a fiskális (költségvetési) po-

1. ábra: Az Európai Unió néhány országának GDP-arányos államadósága és a független fiskális intézmény létrehozásának dátuma



Forrás: Eurostat (2018–2020); EC, 2018 alapján

2. ábra: A visegrádi országok GDP-arányos államadósága és a független fiskális intézmény létrehozásának dátuma

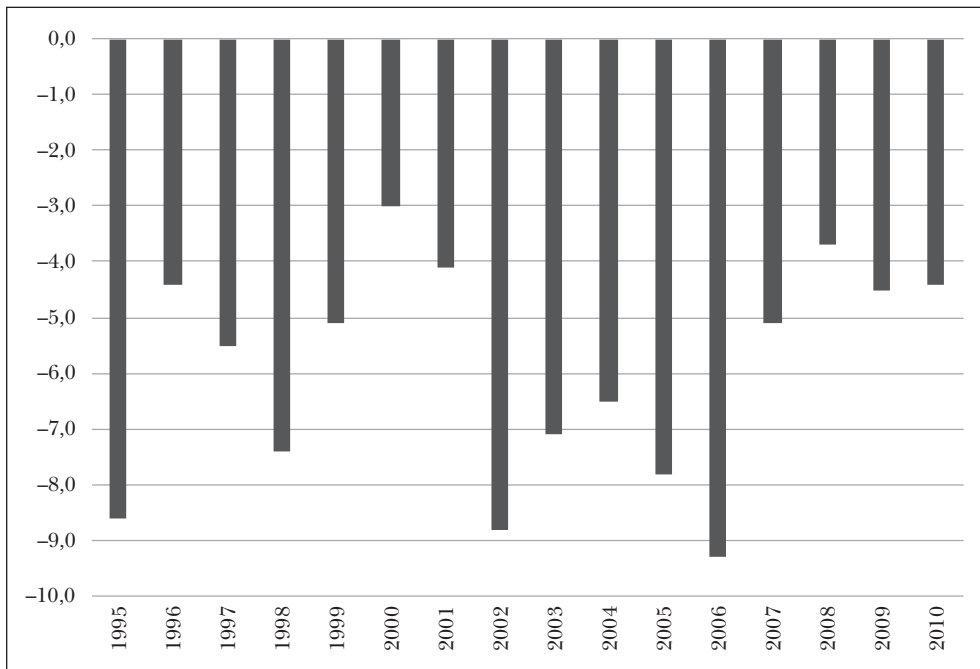


Forrás: Eurostat (2018–2020); EC, 2018 alapján

litikában a stabilitás megteremtéséhez a szabályalapú költségvetés keretrendszerének bevezetése elkerülhetetlenül szükséges. Az ezredforduló után Magyarország nem egyedül került szembe azokkal a mind kezelhetetlenebbé váló államháztartási, túlköltekezési és következésképpen elmélyülő adósságproblémákkal, amelyek az ország pénzügyi stabilitásának megingásához vezettek. Annyiban azonban nálunk más volt a helyzet, hogy a politikai és gazdasági ciklusok közötti átfedések egymást erősítő/gyengítő folyamatai a túlköltekezésben és általa az eladósodásban valószínűsíthetően nagyobb szerephez jutottak, mint más hasonló sorsú országokban (Karsai, 2006).¹³

Nyilvánvaló, hogy a pénzügypolitika által kívánt célok elérése nemcsak a megfelelő szabályok megalkotásán, hanem fegyelmezett betartásukon és betartatásukon is múlik. Ebben pedig kiemelt szerep jut az *emberi tényezőknek*, a *társadalmi érdekelismerési és akarati képességeknek*, amelyek támogató ereje nélkül egy ország pénzügyi stabilitása aligha valósítható meg (Kovács, 2016). Hazánkban a rendszerváltozást követően az egymást követő kormányok fiskális politikáját az alkumechanizmus, a politikai ígéretekre és dogmákra épülő tervezés és gazdálkodás jellemezte. Ez gátja volt mind az államháztartás stabilitásának, mind a fenntartható fejlődésnek (Antal, 2004; Karsai, 2006; Lentner, 2008; Matolcsy, 2008; Muraközy, 2010). Az államháztartás hiánya időről időre, főként az országgyűlési választások körüli években, az „egekbe szökött” Magyarországon, 2002-ben és 2006-ban megközelítette a GDP 10 százalékát (3. ábra).¹⁴

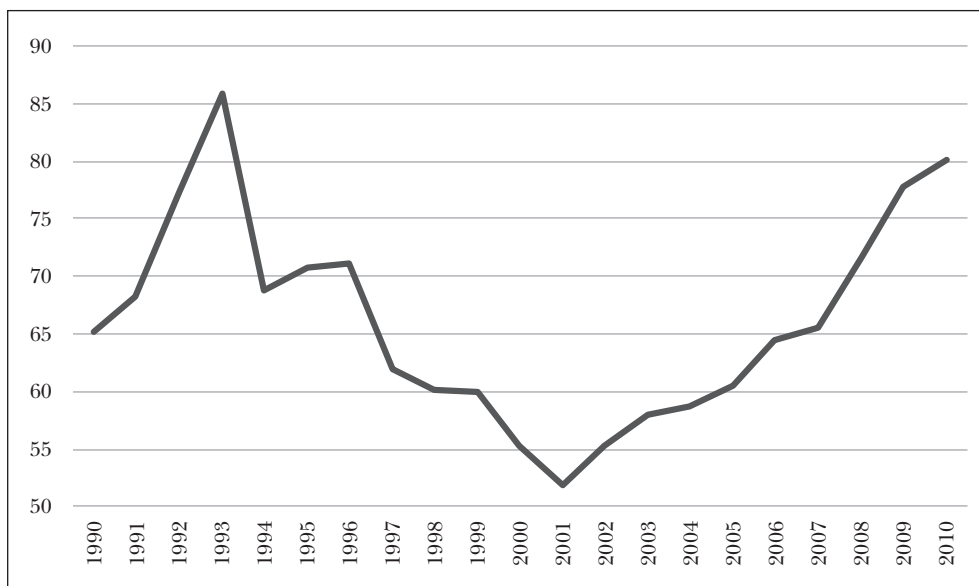
3. ábra: A magyar államháztartás európai uniós módszertan (ESA 2010) szerinti hiánya (1995–2010, a GDP %-ban)



Forrás: KT Titkársága szerkesztés Eurostat adatai alapján

A magas hiányból egyenesen következett az államadósság GDP-ben kifejezett mértékének, vagyis az államadósság-rátának a 2000-es évek elejétől megfigyelhető, 2010-ig, a szabályalapú fiskális politika bevezetéséig tartó folyamatos emelkedése. Az 1990-es évek első felében, majd átmeneti csökkenés után a 2000-es években magasra szökött államadósságnak nemcsak a visszafizetése, de az igen költséges finanszírozása (az adósságszolgálat, vagyis a kamat) hatalmas terhet rótt az országra. „Magyarországon 1993 és 1999 között a kamatkiadások meghaladták az oktatásra, kultúrára és az egészségügyre fordított kiadásokat” (György–Veres, 2016). Ehhez hozzátehetjük, hogy az adósságszolgálat még a 2010-et követő néhány évben is az államháztartás kiadásaiból ugyanannyit, 8-9%-ot kötött le, mint az egészségügy, és alig maradt el az oktatás egészére felhasznált 10-11%-tól.

4. ábra: Az államadósság GDP-arányos mértéke (1990–2010)

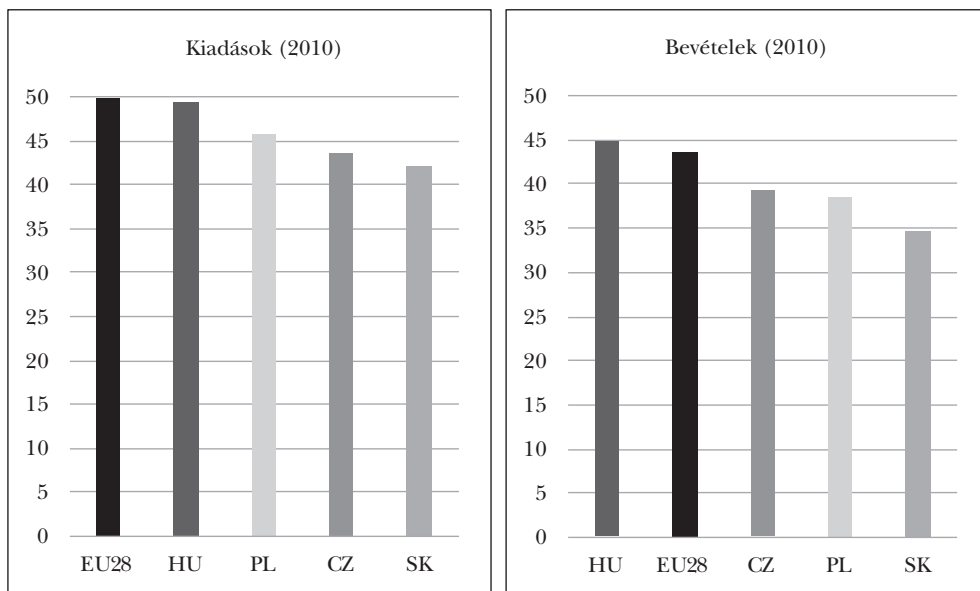


Forrás: KT Titkársága szerkesztés Eurostat adatai alapján

Fiskális politikánkból egyenesen következett az *állami újraelosztás* – különösen a környező országokhoz mérten, de az európai uniós országok átlagához viszonyítva is – kiugró, a GDP-ben kifejezett 50% körüli mértéke (5. ábra).

Törvényszerű volt, hogy az állami újraelosztáshoz szükséges nagymértékű *jövedelem-levonás* (ezen belül magas adócentralizáció) ösztönözte a feketegazdaság felerősödését, ami az adózók számának szűküléséhez, az adóalapok eróziójához és még magasabb adókulcsokhoz vezetett. Ezek következményeként a piaci szféra beruházásai csökkentek, amelyben közrejátszott a vállalatok hitelpiacról való kiszorulása is.

5. ábra: Az államháztartás jövedelemcentralizációjának és újraelosztásának mértéke a visegrádi országokban és az Európai Unió országaiban (2010, konszolidált¹⁵ bevételek és kiadások a GDP arányában)



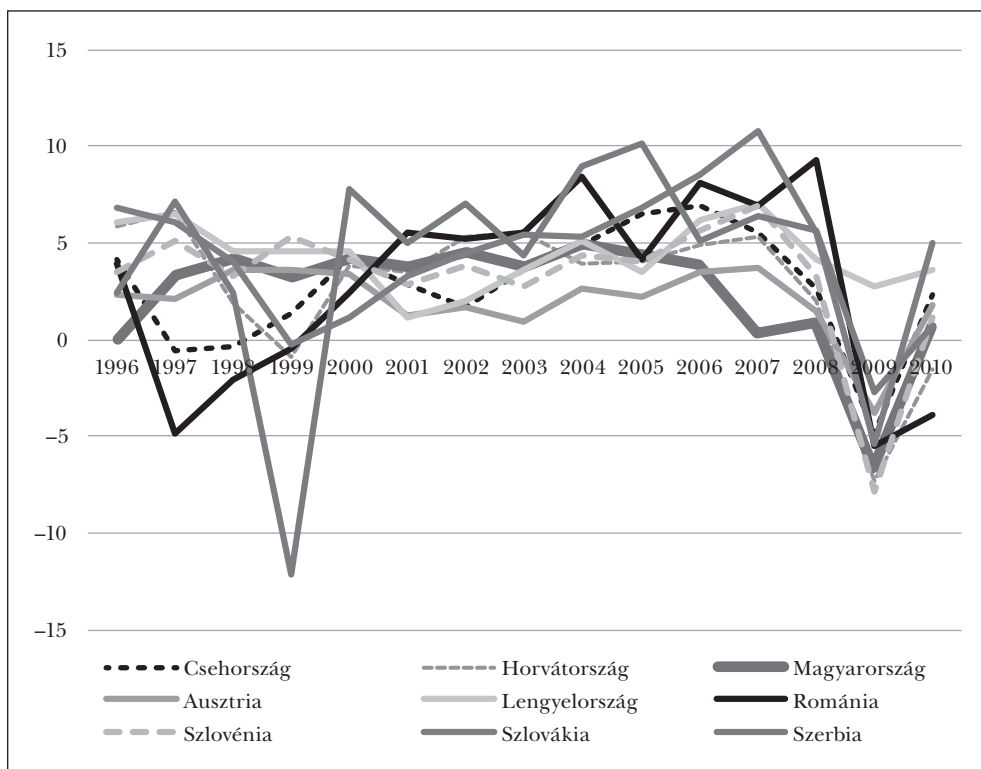
Forrás: KT Titkársága szerkesztés Eurostat adatai alapján

Az említett okok Magyarországon – sok más tényezővel, mint például az egyre alacsonyabb termelékenységgel együtt jelentkezve – a környező országokhoz képest a gazdaság mérsékelt növekedéséhez, nemegyszer annak visszaeséséhez vezetett, illetve a növekedés fenntartása csak folyamatos külső forrás bevonásával, eladósodásból fedezve – valósult meg (6. ábra).

A rendszerváltozást követő magyar kormányok által meghirdetett államháztartási reformok, konszolidációs kísérletek húsz éven át tartó sikertelenségében vagy félsikeriben – az 1996 és 2002 közötti, kormányokon átívelő időszakot kivéve – szerepe volt a társadalmi elfogadás és támogatás hiányának, továbbá annak, hogy ekkor még nem működtek a megfelelő költségvetés-politikai szabályok, amelyek az állam által felvállalt feladatokat az ország teherbíró (adóerő-) képességéhez igazították volna, illetve annak is, hogy nem állítottak követelményeket a közpénzek hatékonyabb felhasználása és szigorú elszámolása érdekében. Az államháztartás túlméretezettségének, ebből következő „mohóságának”, nem hatékony működésének a nemzetgazdaságra gyakorolt negatív hatására is romlott az ország versenyképessége.¹⁶

A lakosság az államháztartás túlsúlya ellenére a közszolgáltatások színvonalának így az életminőségüknek a folyamatos romlását, vagyis azt érzékelték, hogy nem teljesülnek a várankozásaik, noha azokat ismétlődően viszontlátták a választási ígéretekben (Kovács, 2016). Ráadásul a 2008-as, pénzügyi válságról induló, de általánossá terebélyesedő gazdasági válság tovább gyengítette a pozíciónkat.

6. ábra: Magyarország és a visegrádi országok gazdasági növekedése (1996–2010, volumenváltozás az előző évhez képest, %)



Forrás: KT Titkársága szerkesztés Eurostat, Európai Bizottság adatai alapján

A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS BEVEZETÉSE MAGYARORSZÁGON: ELŐZMÉNYEK, INTÉZMÉNYI MEGOLDÁSOK

A magyar államháztartás elmélyülő – az államháztartás fenntartható finanszírozását veszélyeztető és a reálgazdaság versenyképességét romboló – problémái nyomán 2006-ra vált nyilvánvalóvá, hogy a rendszerváltozás óta érvényesülő költségvetési gyakorlat a fenntartható fejlődési pályára térés esélyét zárja ki. Nem volt tovább halasztható a változás, érdemi fordulatra volt szükség a fiskális politikában: a kérdés az volt, hogy ennek a változásnak mi legyen a tartalma. A fiskális fenntarthatatlanság szélén való egyensúlyozás elvezetett annak felismeréséhez, hogy az államháztartás hosszabb távú finanszírozásának fenntartása érdekében, a kormányzati irányításnak már rövid távon is biztosítania kell a belsőleg konzisztens, a scenárióválasztásnak megfelelő szabályozást és az államháztartás pénzügyi rendszerében a hosszabb távon „gondolkodó” költségvetési tervezést, s a szabályok betartásán örökődő, független ellenőrzést.

Kettős útkeresés (2006–2007)

A fiskális fenntarthatósághoz szükséges szabályok jellegét, betartásuk intézményi garanciáit illetően alapvetően két irányba haladt a szakértői gondolkodás. Az Állami Számvevőszék által kidolgozott *közpénzügyi modernizáció tézisei* abból indultak ki, hogy az érdemi változáshoz a közpénzekkel való gazdálkodás egészét kell szabályozottá, átláthatóvá és kiszámíthatóvá tenni. Ezen ellenőrző szervezet munkatapasztalatai ugyanis azt bizonyították, hogy a közpénzek felhasználásának államháztartás-szerkezeti okokból történt gyenge hatékonyságát vagy a politikai szándékoktól vezérelt túlköltekezést nem lehet utólag és lényegileg ellenőrzési eszközökkel orvosolni. Az átfogó újraszabályozás szükségességét és hasznosságát illető egyetértés azonban – a politikai megosztottság, a belső vitáktól terhelt koalíciós kormányzás körülményei között – kevésnek bizonyult a megvalósításhoz.

A másik, a Nemzeti Bankhoz köthető szakmai kezdeményezés a költségvetési feszültségek leglényegesebb okát, a túlköltekezés megakadályozását helyezte koncepciója középpontjába, és a nemzetközi gyakorlatban már sikerrel alkalmazott *szabályalapú költségvetés* elemei adaptálását tartotta a magyar problémák oldásában is célravezetőnek.

A szabályrendszer főbb elemeiről és főleg intézményes megoldásairól 2007-ben és 2008-ban élénk, mindinkább a konkrét megoldások irányába mozgó szakmai vita bontakozott ki. A Pénzügyminisztérium ötvözte javaslat – mintegy az USA Congressional Budget Office koncepciója adaptációjaként – létrehozta volna az Országgyűlés Költségvetési Hivatalát. A koncepcióról elhúzódoó egyeztetések folytak. Kritikusai szerint nem tudott megfelelő választ adni arra az alapkérdésre, miként lehet a kormányzat és a törvényhozás oszthatatlan politikai döntéshozói autoritását és felelősségét a szakmai kontrollal összhangban tartani. Más bírálói szerint hiányzott a szabályok betartásának döntő feltétele, hogy „kritikus tömegben” sikerüljön az adórendszert és a nagy elosztórendszereket érintő reformlépéseket bevezetni. Emellett mind az egyszerűség, átláthatóság, mind a végrehajthatóság, hatékonyság kérdésében aggályosnak tartották az elképzelést. Miután a Pénzügyminisztérium javaslata lekerült a napirendről, kizárólagossá vált az az elképzelés, amely a hiányhajlam mérséklésére irányuló keretszabályok bevezetését, a túlköltekezés megakadályozását tűzte ki célul.

A 2008. év végére, a fenyegető államcsőd és az IMF–EU-kölcsönfelvétel nyomása árnyékában született meg a *felelős költségvetési gazdálkodásról szóló törvény*, amelyet fel fogásából, beavatkozási mechanizmusából (kiadási limiteiből) adódóan „plafontörvénynek” is neveztek. Ugyanis abban a következő évi költségvetés kiadásainak főösszegét korlátozták (a 2009-re tervezettnek meg kellett egyeznie a 2008-as előirányzattal, később pedig a tervezett összeg reálértéke a GDP reálértéke várható emelkedési mértékének felével növekedhetett). Emellett bonyolult szabályokat alkottak a költségvetés tervezhető egyenlegére ugyanúgy, mint az államadósság előirányozható mértékére.¹⁷

A Költségvetési Tanácsra és szervezetére vonatkozóan is két eltérő koncepció élt. Bár abban egyetértés volt, hogy a testület elnöke az államfőt képviselő szaktekintély legyen, abban már vita volt, kik legyenek annak tagjai. Az egyik koncepció szerint a

tagok a két, kormánytól független pénzügyi intézmény, az ÁSZ és az MNB mindenkori elnöke legyenek. E koncepcióban a kis létszámú titkárság alapvetően összefoglaló, szervező feladatokat lát el, mivel a Tanács döntéseinek szakmai támogatását a – költségvetési tervezés megalapozottságát mikro- és makroszinten egyébként is vizsgáló, önálló kutató-elemző bázissal rendelkező – számvevőszék és a jegybank hagyományosan magas szinten működő, jelentős makrogazdasági elemző kapacitása biztosítja.¹⁸

Ettől a másik megoldás lényegileg tért el. A testület tagjai itt az államfőt képviselő szakteknitély mellett az ÁSZ és az MNB vezetői által javasolt szakemberek. A titkárság pedig önálló költségvetési forrásból működtetett, jelentős létszámú apparátus, meghatározó makrogazdasági elemzőképességgel.

A „plafontörvénybe” végül ez utóbbi koncepciót foglalták, amely 2010 végéig érvényesült. Majd 2011-től történt visszatérés az első koncepcióhoz, amelynél az átmenet feltételeit a 2011. évi költségvetési törvényben szabályozták.¹⁹

A 2010-es választásokat követően megalakult kormány – kétharmados parlamenti támogatottsággal – vállalkozott a jogrendszer egészének, ezen belül a közpénzügyeknek az áttekintésére, új keretekbe helyezésére. Ez a megoldás, súlyának, jelentőségének is megfelelő, új fejezetet nyitott a szabályalapú költségvetési rendszer szabályozásában is.

Az Alaptörvény és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény a szabályalapú költségvetésről

Magyarország 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvénye a közpénzügyeknek külön fejezetet szentel. Ebben rögzíti az Országgyűlés költségvetési jogát, továbbá kimondja, hogy a közpénzekkel átlátható és ellenőrizhető módon, a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményeinek szem előtt tartásával kell gazdálkodni, valamint korlátot állít az eladósodásnak nemcsak az államháztartás egészére, de azon belül külön a helyi önkormányzatokra is.

Az Alaptörvény meghatározta az államadósság évenként tervezhető mértékét is, amikor megalkotta az *államadósság-szabályt*. E szerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. Mindaddig, amíg az államadósság e mértéket meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.²⁰ A stabilitási törvény az úgynevezett adósságképletbe foglaltan konkretizálta az államadósság-szabályt. E törvény nemcsak a költségvetés tervezésére, elfogadására fogalmazott meg előírást, hanem annak végrehajtására is. Rögzíti, hogy mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja – meghatározott kivételekkel –, a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedik.

Az Alaptörvény az alkotmányos működés feltételei közé emelte a költségvetési stabilitás szabályainak betartásán örökődő Költségvetési Tanácsot (röviden: Tanács vagy

KT). A Tanács az Országgyűlés törvényhozó munkáját támogató testület, az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi feladatait. Ezek között egyfelől közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében, az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerveként vizsgálja, véleményezi a központi költségvetés megalapozottságát, másfelől előzetesen hozzájárul (vagy nem járul hozzá) a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához az ún. államadósság-szabály betartása érdekében. Ez utóbbi feladattal és hatáskörrel a Tanács mint független fiskális intézmény a költségvetési törvény megalkotásának folyamatában közjogi szerepet – úgynevezett „vétőjogot” – kapott az azzal együtt járó felelősséggel.

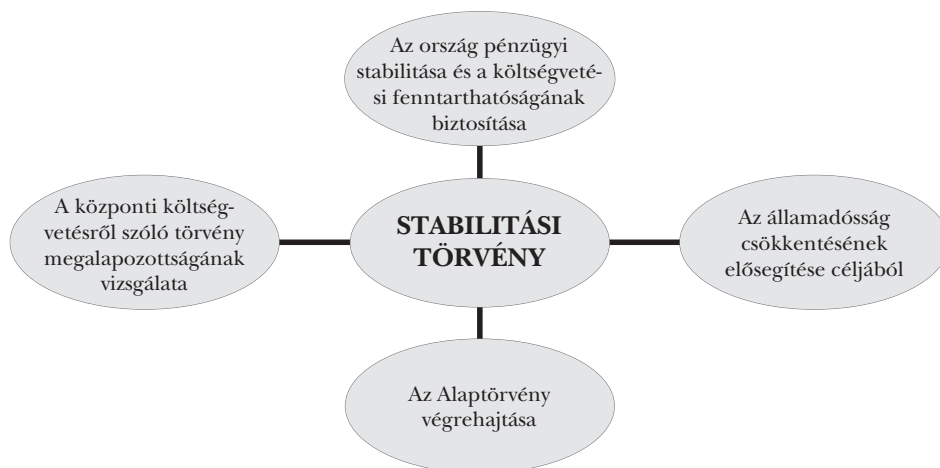
Ez az erőteljes közjogi felhatalmazást adó megoldás meghaladja az Európai Unió országai többségében élő gyakorlatot, ahol inkább figyelemfelhívó, tanácsadó jellegű, több-kevesebb véleményezési jogosultságokkal, amit erősíthet az adott intézmény számvevőszékhez vagy parlamenthez kapcsolása. Ezeknek az intézményeknek, testületeknek a közvetlen beavatkozási lehetőségei többnyire szerények. Közjogi felelősséggel nem járó, független makroelemző, előrejelző (kivetítő) munka a jellemző, amelynek megállapítási hasznosulása erejét elsősorban az adott intézmény tekintélye, illetve az adott ország aktuális kormányzatának, parlamentjének figyelme adja. Ennek megfelelően az adott fiskális intézmény jellemzően többéves előrejelzések készítésére helyezi a hangsúlyt a munkájában. Szemben a magyarral, ahol ezek a hosszabb kitekintésű, a Tanács testületét szolgáló szakértői vizsgálódások az adott év költségvetésének testületi értékelésében hasznosulnak (Kovács, 2014; 2016).

Az Alaptörvény meghatározta keretet a Tanács feladatai vonatkozásában is a stabilitási törvény bontotta ki (7. ábra). A stabilitási törvény fejt ki részletesen a Költségvetési Tanács kötelező feladatai végrehajtásának eljárási rendjét és a kormány kapcsolódó feladatait, mindenekelőtt a központi költségvetési törvény (és annak módosításai) elfogadási folyamatára fókuszálva. Ha a KT a költségvetés tervezetének véleményezése során egyet nem értését fejezi ki, akkor azt a kormánynak újból meg kell tárgyalnia s egyeztetnie a Tanáccsal. Ennél „keményebb” a költségvetési törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelésegeről szóló, tanácsi előzetes hozzájárulásra vonatkozó eljárási szabály: ha a KT, vétőjogát érvényesítve, az előzetes hozzájárulást megtagadja, akkor a zárószavazást el kell halasztani, és az eljárást addig kell folytatni, amíg a Tanács megadja a hozzájárulását. Mindezeket szervesen kiegészítve a Tanács kiemelt feladata a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásáról és az államadósság várható alakulásáról történő félévenkénti véleménynyilvánítás. A KT a költségvetés tervezését és végrehajtását figyelemmel kíséri (monitoring), a hosszabb távú makrogazdasági folyamatok kontextusában is. Ebben támaszkodik az ÁSZ és az MNB elemzőképességén túl kutatóintézetek, külső szakértők, szakmai fórumok, tanácsadó testületek munkájára is.

A Költségvetési Tanács egyéb, nem kötelező feladataira a stabilitási törvény azt mondja, hogy véleményt nyilváníthat a költségvetési törvényhez kapcsolódó törvények módosításáról és bármely kérdésről, amely összefügg a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával, az államháztartás helyzetével. Tágabban értelmezve ebbe beleillik a társadalmi, szakmai/médiaérdeklődés kielégítése, a

közgazdasági szakma véleményének kikérése, valamint a nemzetközi szervezetek információkérésének teljesítése, együttműködés más országok független költségvetési felelősségi intézményeivel, nemkülönben a nyilvánosság eszközeivel az államháztartás stabilitásának előmozdítása (a Tanács határozatai, éves feladatterve, egyéb dokumentumai, az általa felhasznált kutatások a KT honlapján²¹ megtalálhatók).

7. ábra: A Költségvetési Tanács feladatai a stabilitási törvényben



Forrás: www.kormanyhivatal.hu/download/3/de/20000/6%20Stabilit%C3%A1si%20%C3%B6rv.pdf

A Költségvetési Tanács tevékenysége az Alaptörvény és a stabilitási törvény elfogadása után

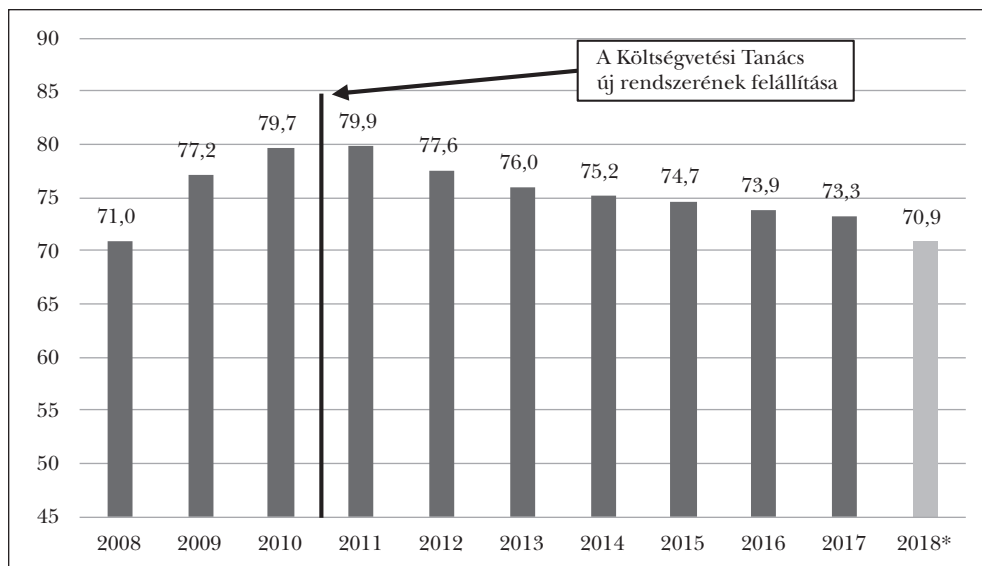
A maga eszközeivel, nem utolsósorban költségvetési fegyelmet szolgáló erős felhatalmazásaival, de mondhatjuk, garanciális jelenlétével a KT tevékenysége is hozzájárult a költségvetési egyensúlyi politikához, amelynek jelentős eredményeként a Magyarország ellen folytatott túlzottdeficit-eljárás (EDP) 2013-ban megszűnt, illetve teljesültek azok az államháztartási gazdálkodásban mértékadó paraméterek, amelyek alapján lehetővé vált, hogy a nagy nemzetközi hitelminősítő szervezetek 2016-ban egységesen befektetésre javasolt kategóriába helyezték vissza Magyarországot.²²

Az Alaptörvény 44. cikk (3) pontja alapján a Költségvetési Tanács működésének fő célja az államadósság csökkentésére vonatkozó előírás teljesülésének biztosításában ragadható meg. A Költségvetési Tanács munkájában következetes feladatfelfogás érvényesült. E szerint tevékenységének középpontját az Alaptörvényben, valamint a stabilitási törvényben megfogalmazott, az államháztartás egyensúlyának elérését és megőrzését célzó előírások (elvárások) teljesülésének éves elemzése, a költségvetési törvények megalkotása és végrehajtása során történő számonkérése képezte.

A GDP arányában kimutatott államadósságnak az évről évre bekövetkezett, folyamatos csökkenése visszatükrözi a Tanács munkáját is (8. ábra). A GDP-arányos államadósság év végi szintje 2011 óta folyamatosan csökken, és 2018-ra (9 százalékponttal)

71% alá süllyedt. A költségvetési és makrogazdasági folyamatok alapján az adósságráta 2019-ben 70% alá mérséklődhet.

8. ábra: A GDP-arányos államadósság alakulása (2008–2018, %)



Forrás: KT Titkársága szerkesztés zárszámadások, MNB, 2018 előzetes adatok alapján

A KT tevékenységének hatása megmutatkozott a kormányzati tervezési munka megalapozottságának javulásában is. A költségvetési törvényeket ugyanis az áttekinthető időszak második felében egyre kevesebb alkalommal kellett módosítani, akkor is elsősorban a bevételi-beszedési tevékenység javulása révén teremtett, nagyobb költségvetési mozgáster kihasználása érdekében, fejlesztés- és bérpolitikai megfontolásból. Természetesen e tekintetben is fontos tényező a költségvetés stabilitásának erősödése, nemkülönben a makrogazdaság növekedésének fenntarthatóvá válása.

A költségvetési tervezés és végrehajtás folyamatában az utóbbi négy évben az is kedvező volt, hogy a költségvetési törvények elfogadása – a korábban követett őszi-téli törvényalkotási gyakorlattól eltérően – már június-július hónapban megtörtént. Ennek pozitív hozadéka van nem csupán az államháztartási szféra, de a szélesebb nemzetgazdaság számára is, mert a gazdálkodó szervezetek a korábbiaknál jóval több időt fordíthatnak a következő évi gazdálkodásra történő felkészülésre.

A Tanács évről évre figyelmet fordított nemcsak a bevételek, a kiadások, a hiány, az államadósság pontos tervezésére, hanem arra is, hogy az államháztartásnak mind a bevétel beszedési oldalán, mind a kiadási előirányzatokkal való gazdálkodásban érvényesüljenek a hatékonysági szempontok. Tette ezt azzal párhuzamosan, hogy többször hangsúlyozta a gazdaságban a versenyképességi fordulat elkerülhetetlenségét.

A héteves munka további, technikai és tartalmi jellemzői

A Költségvetési Tanács a 2012 és 2018 közötti időszakban – feladatait végezve az éves költségvetések kiegyensúlyozottsága, hitelessége, megbízhatósága, az államadósság-szabály teljesülése vizsgálatának középpontjába állításával – összesen 65 határozatot hozott. Ebből 57 határozat a központi költségvetési törvényjavaslat (és a költségvetés módosítása) tervezetének véleményezéséről, továbbá a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának félévenkénti értékeléséről, illetve a zárószavazáshoz kapcsolódóan az előzetes hozzájárulás megadásáról, 8 határozat a Tanács működésével összefüggésben, az előző év munkájáról szóló beszámolórról, valamint a következő évi munkaterv elfogadásáról tartalmaz testületi döntést. A határozatok csökkenő számára és tartalmára tekintve is végigkövethető *a magyar államháztartás stabilizálódásának folyamata*. Mutatja, hogy az évek előrehaladtával egyre kevésbé, majd egyáltalán nem volt szükség a költségvetés évközi korrekciójára, módosítására. A tervezett és végrehajtott költségvetés teljesítési adatai közötti különbségek 2016-ban és 2017-ben sem belső, tervezési hibák okán, hanem az EU finanszírozási ciklusváltása következtében alakultak ki.²³

Az ÁSZ és az MNB törvényi felhatalmazás alapján, az általuk készített számos tanulmánnyal, elemzéssel (megállapítással) folyamatosan támogatta a Tanácsot megalapozott döntései meghozatalában. Mindezek mellett ezekben az években fontos szerepet töltött be a legkülönbözőbb témakörökben megrendelt és hasznosított 43 tudományos, kutatóintézeti, piaci elemzői tanulmány is (Domokos, 2015). Az áttekintett időszak egyes éveiben a KT közjogi erejű határozatainak közvetlen, kormányzati, parlamenti érvényesítésén túl, tevékenységével *közvetve* úgy is hatott az államháztartásra, a gazdaságra, hogy a KT elnöke, tagjai, azok megbízottjai, valamint a KT munkájának minőségét kutatásokkal erősítő intézmények vezetői, munkatársai jelentős érdeklődéssel kísért előadásokat tartottak a Magyar Közgazdasági Társasággal közösen szervezett konferenciákon.

A túlzottdeficit-eljárás alóli kikerülést követően a Tanács elnöke konzultációsorozatot kezdeményezett a KSH elnökével és szakértőivel az EDP-jelentés összeállításának módszertani-eljárási kérdéseiről, azok aktuális változásáról. Ennek keretében áttekintették a nemzeti számlák fajtáit, tartalmi kérdéseit, szerepét, az Európai Parlament és a Tanács 549/2013 EU rendelete (2013. május 21.) követelményeit, az aktuális Eurostat-korrekciók hatását a GDP és a GNI számítására. A konzultációkon részt vettek a KT tagjai, illetve képviselőtükbén szakértő munkatársaik. A KT elnöke biztosította a megbeszélés és a véleménycsere lehetőségét nemzetközi pénzügyi intézmények számára is. Így tájékoztatást adott az IMF, OECD rendszeres országlátogatáson tartózkodó szakértői részére a költségvetés helyzete és a fenntarthatóság kérdéseiről. Emellett több alkalommal fogadta az EU Bizottság képviselőit, valamint a nemzetközi hitelminősítők (Moody's, Fitch Rating, Japan Credit Rating Agency Ltd.) tájékoztató szakértőit is.

A munka általános jellemzőinek bemutatása mellett indokolt kitérni a Költségvetési Tanács néhány konkrét, meghatározó döntésére is:

– A 2012. évben kérte alternatív makrogazdasági pálya elkészítését és az ún. Országvédelmi Alap²⁴ számottevő emelését a 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezeténél, ugyanis a törvényjavaslat-tervezet véleményezése során nem találta kellően megalapozottnak a költségvetési tervezéshez alapul vett makroprognózist. Ennek hatására a kormány új előterjesztést készített módosított makrogazdasági háttérrel, hiánycéllal, további egyensúlyt javító bevételi (így az adórendszert érintő) és kiadási intézkedésekkel.

– 2013-ban a 2014. évi költségvetési törvény tervezetéről írt véleményében kockázatokat azonosított mind a bevételi, mind a kiadási oldalon. Ezért az egyensúlyi célok teljesítéséhez szigorú, hatékony gazdálkodást tartott indokoltnak az államháztartás minden szintjén. Jelezte, hogy a gyakori törvényt módosítások, még ha indokoltak is, csökkentik a kiszámíthatóságot.

– 2014-ben a 2015. évi költségvetési törvény tervezeténél a makrogazdasági pálya teljesítését veszélyeztető, külső körülmények „kivédésére”, az erőteljesebb tartalékolás szükségességére irányította rá a figyelmet.

– A már említett adósságképlettel kapcsolatban 2013-ban levéllel fordult a miniszterelnökhöz, kezdeményezve annak felülvizsgálatát, mert annak módszertana 2016-ban túlzottan szigorú, az államháztartás egyensúlyát, valamint a gazdasági növekedést veszélyeztető költségvetési lépéseket tett volna szükségessé. A KT ezt a javaslatát a későbbiekben többször megismételte. 2015-ben a 2016. évi költségvetési törvény tervezetéhez kapcsolódva ismét jelezte az adósságképlet-szabály betarthatatlanságát. Az Országgyűlés végül 2016-tól új, a növekedést támogató adósságszabályt fogadott el.

– 2016-ban a 2017. évi költségvetési törvény tervezeténél pozitívan értékelte a ki-egyensúlyozott költségvetés irányába megtett lépést (a működési és a felhalmozási költségvetés elkülönítését, deficitet csak az utóbbinál megjelenítve). Ekkor hívta fel először a kormány figyelmét az ún. strukturális hiányra vonatkozó követelmény nemteljesítésére.²⁵

– 2017-ben a 2018. évi, 2018-ban pedig a 2019. évi költségvetési törvény tervezetének véleményezése során a strukturális hiány alakulásának vizsgálata került a középpontba, ennek során megállapította, hogy az meghaladja a középtávú célértéket. Ugyanakkor kedvezőnek minősítette, hogy a különbség évről évre csökken.

– Ezen túlmenően mindkét évi költségvetési törvény tervezeténél kiemelte, hogy a GDP-arányos államadósság tervezett csökkentése nemcsak a hazai követelményeket teljesíti, hanem megfelel az EU előírásának²⁶ is.

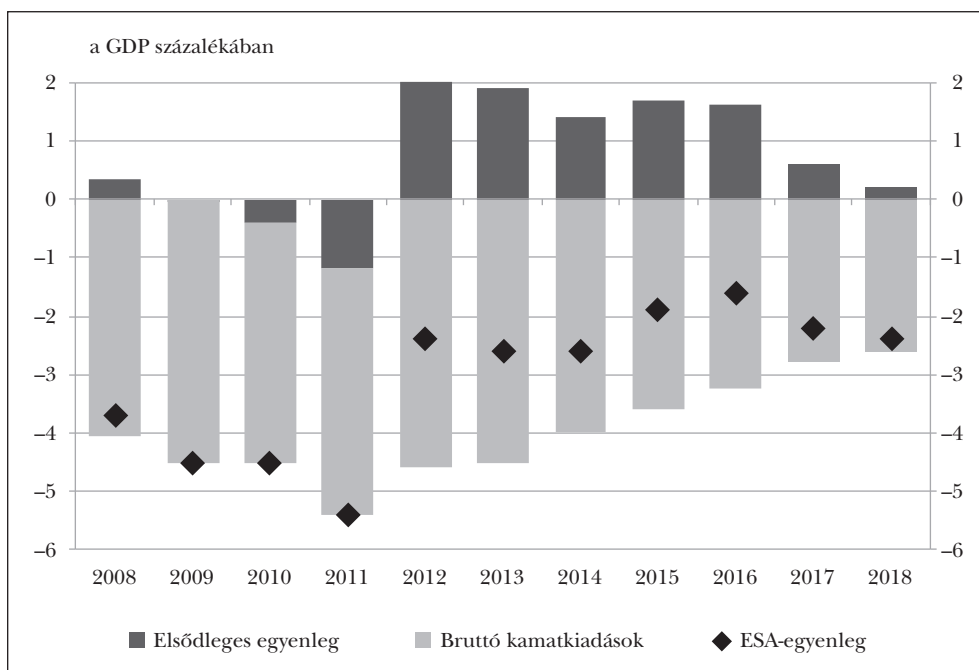
– Többéves erőfeszítés eredményeként állapíthatta meg 2018-ban, hogy 2019-ben az államadósságon belül a devizaadósság aránya optimálisra csökken, ami jelentősen hozzájárul az ország külső sérülékenységének mérséklődéséhez.

A magyar pénzügyek stabilitása, mint a növekedési képesség és a hatékony működés alapja

Az államháztartás egyenlegének javulása serkentőleg hat a növekedésre mind nálunk, mind a környező országokban. A szabályalapú költségvetési politikánk sikere

nemcsak az államháztartási hiány csökkentésében mutatkozik meg, hanem abban is, hogy 2012 óta immár folyamatosan pozitív az elsődleges egyenlegünk, szemben a korábbi évekkel, amikor csupán egy-egy évben sikerült ilyen kedvező eredményt elérni (9. ábra). A bevételek beszedésére irányuló munka eredményességének erőteljes javulása, a kiadások kézben tartása eredményeként is javuló hiánymutatók révén 2010 után évről évre csökken az államadósság-ráta. Az egyensúly javulásával egyre kisebb költséggel finanszírozható a költségvetés. Az olcsóbb finanszírozás pedig elsősorban a gazdaságfejlesztés számára forrásokat szabadít fel, növekedési tényező. Ez alapozza meg a társadalmi jóléti (egészségügyi, oktatási, szociális) kiadások növekedésének forrását.

9. ábra: Magyarország államháztartásának hiánya, nettó kamatkiadása, elsődleges egyenlege a GDP arányában (2008–2018)

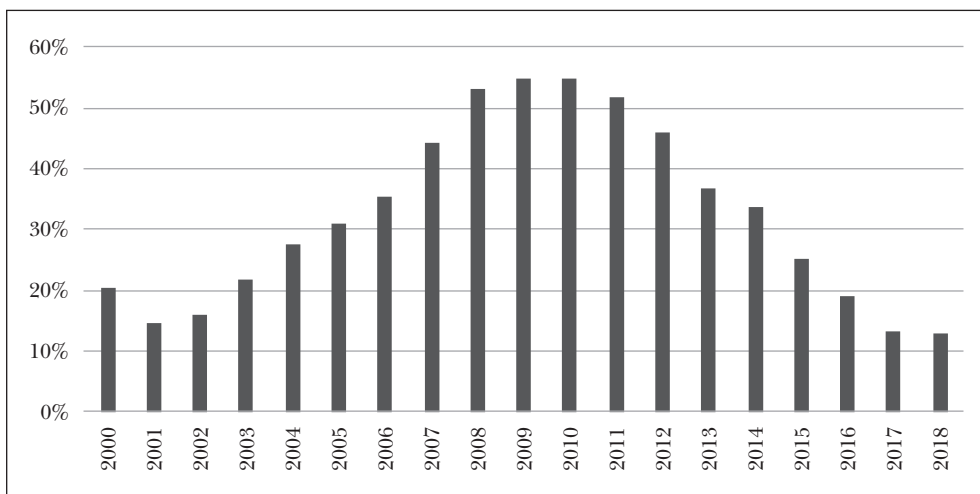


Megjegyzés: A 2018-as adat a 2018–2022. évi konvergenciaprogram alapján. Az ESA-hiány az előzetes tényadatok alapján 2018-ban 2%.

Forrás: MNB

A nemzetgazdaság sérülékenysége, az államháztartás megítélése szempontjából pedig különösen előnyös az államadósságon belül a devizaarány látványos csökkenése (10. ábra). E tekintetben legalább olyan fontos, ha nem fontosabb, hogy – hasonló utat bejárva 2018 végére – a külfölddel szembeni tartozás rovására megnőtt a belföldi kézben lévő adósság aránya.

10. ábra: Magyarország devizaalapú GDP-arányos államadóssága



Forrás: KT Titkársága szerkesztés

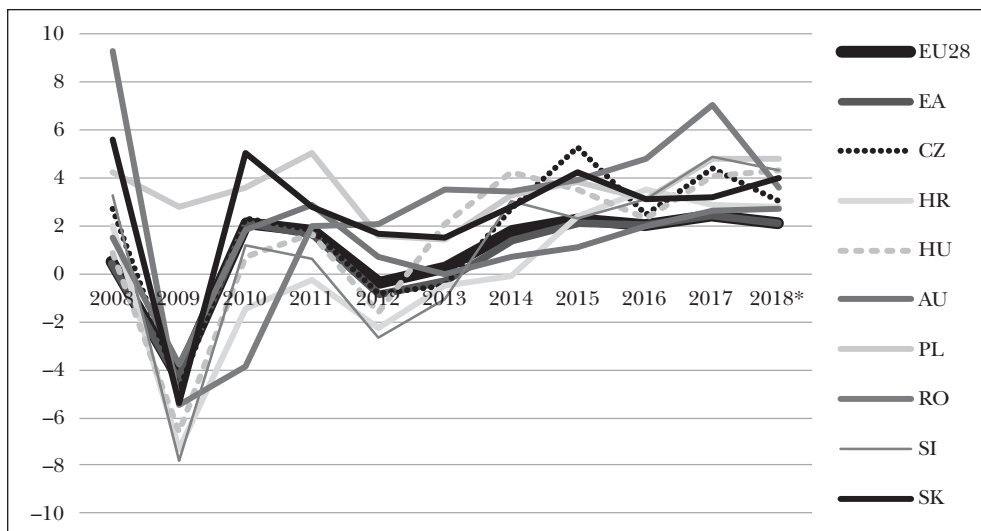
Magyarországon, az államháztartás stabilitását meghatározó gazdasági növekedés 2013 óta jelen van. Kiemelendő, hogy 2014-es és a 2015-ös év volt az első két év a korai 90-es évek óta, amikor a magyar gazdaság úgy volt képes növekedni, hogy a növekedést sem az államadósság, sem a gazdaság külső tartozásának növekedése nem követte. Kedvező, hogy a gazdasági konjunktúra erősödik, a régiós gazdasági növekedés meghaladja az euróövezet átlagát (11. ábra). Az ábrával kapcsolatban megjegyezzük, hogy magyar gazdaság bővülése 2018-ban még az Európai Bizottság 2018. őszi előrejelzését is jóval meghaladóan, 4,9–5 százalékos lett (EC, 2018).

ÖSSZEĞZÉS

A 2011-ben megújult „magyar modell” sajátossága, hogy a korábbi fiskális fegyelmeztetéseket megelőzendő, a KT közjogi felhatalmazást (vétőjogot) kapott a költségvetések (és módosításaik) elfogadásához kötődően. Emellett jellemző az is, hogy a költségvetésekhez kapcsolódó közjogi felhatalmazásból eredően a testület elsősorban az adott, illetve a következő év stabilitási kockázataival foglalkozik, a középtávú kitekintések, előrejelzések ismeretanyagát is ennek alárendelve hasznosítja, és ezeket nem emeli testületi döntéssé.

Elmondható, hogy a magyar rendszer nem csupán szigorú előírásai, egyszerű és átlátható, az államadósság elleni küzdelemre fókuszált alapelvei és betartatása őrzésének erős felhatalmazásai, hanem az európai gyakorlatba sajátosan illeszkedő megoldásai, túlköltekezési hajlamot mérséklő hatása, szemléletformáló, bizalomteremtő ereje és időtállósága által működhet sikeresen. Így járulhat hozzá az ország stabilitásához, fenntartható fejlődéséhez, a gazdaság versenyképességének javításához, a verseny- és az államháztartási szféra hatékony működéséhez, végső soron a nemzet, az ország polgárainak felemelkedéséhez, anyagi jólétéhez.

11. ábra: A Kelet-Közép-Európa régió országainak és az eurózóna gazdasági növekedése (2008–2018)



Forrás: Saját szerkesztés Eurostat adatai, EC, 2018 alapján

A szabályalapú költségvetés elemeinek alkalmazásával, a Költségvetési Tanács tevékenységével – a rájuk vonatkozó előírások Alaptörvényben és a stabilitási törvényben történt megerősítésével, átláthatóbbá, konzisztensebbé tételének is köszönhetően – a 2011 utáni években egyértelműen javult az államháztartás egyensúlyi helyzete mind a hiány-, mind az adósságmutatók tekintetében. A költségvetési stabilitás teszi lehetővé, hogy az államháztartás egyre nagyobb mértékben (mára a 2010-es éveket megkétszerezve) segítse a gazdaságfejlesztést. A versenyképességi mutatók²⁷ azonban még ma is elmaradnak a hasonló sorsú visegrádi országok mutatóitól. A gyengeségek sorából ugyanakkor ma már hiányoznak azok, amelyek a magyar államháztartás gyenge hatékonyságú működésével, a pénzügyi stabilitás hiányával függtek össze, s a gazdaság működésétől is forrásokat elvonva a versenyképesség 2004 és 2010 közötti zuhanásszerű romlásának súlyos, meghatározó okait nyilvánvalóvá téve.

Egyensúlyi helyzetünk javulása pozitívan hat *nemzeti versenyképességünkre*.²⁸ A stabilitás és a növekedés egyensúlyának fenntartásával kerülhet sor a versenyképességet és a gazdasági növekedést tartósan megalapozni képes hatékonyságfokozók és innovációs tényezők fejlesztésére, a szak- és felnőttképzés, felsőoktatás, innovációs rendszer, a gazdaság koordinációs mechanizmusainak optimalizálására és a piaci szereplők bürokratikus és adminisztratív terheinek a csökkentésére (György–Veress, 2016).

Nemzetgazdaságunk jövőbeni sikeréhez változatlanul hozzá kell járulnia a fegyelmezett költségvetési politikának, az államháztartási ellátórendszerek munkájá hatásozabbá, hatékonyabbá tételének. Ebben marad elegendő feladat – a rá rótt hatáskörök érvényesítésével – a Költségvetési Tanácsnak is a költségvetési felelősség erősítéséhez történő hozzájárulással.

JEGYZETEK

- ¹ A szerző köszönettel tartozik Gergics Tündének és Csomós Dánielnek, a Költségvetési Tanács Titkársága munkatársainak, valamint Kékesi Lászlónak és Varga Sándornak, a Költségvetési Tanács elnöki tanácsadóinak, akik a cikk megírásában segítségére voltak.
- ² A szabályalapú költségvetés bevezetésének és alkalmazásának igen kiterjedt elméleti, szakirodalmi anyaga van, és az EU Bizottság, sőt újabban az EU országai független költségvetési intézményeinek együttműködési fóruma is kiad dokumentumokat. E fejezet ezen anyagok hivatkozott felhasználásával készült.
- ³ Magyarország Alaptörvénye Alapvetése N cikkének (1) bekezdése („Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”) és Állam fejezetének közpénzekről szóló 36, 37 és 44. cikkei.
- ⁴ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.
- ⁵ Bár Lengyelországban alkotmányos szabályozás adta a szabályalapú költségvetési keretrendszer keretét, a betartásán örökös intézmény a kormány, a költségvetés végrehajtásáért felelős hatalmi ág szervezetrendszerébe tagozódott, és tagozódik be ma is.
- ⁶ A 2008. év után kezdték alkalmazni a szigorúbb fiskális szabályokat, és hívtak életre azok betartásának „felügyeletére” intézményeket Németországban, Írországban, Portugáliában, Finnországban, Ausztriában és Olaszországban. A korábban már ezeket működtető országokban is (Svédországban 2007-ben, Dániában és az Egyesült Királyságban 2010-ben) továbbfejlesztették a rendszert.
- ⁷ Csehországban a szabályalapú fiskális keretrendszer egyik elemét sem alkalmazták 2017-ig, amiben jelentős szerepe volt, hogy az egykori Csehszlovákia politikai okokból nem jutott külső forrásokhoz, és a rendszerváltozás itt relatíve fejlett gazdasággal és alacsony életszínvonalal, de minimális eladósodottsági szinten történt meg. Némileg hasonló a helyzet Lengyelország esetében, ahol a költségvetés-politikai és az eljárási szabályokat már a válságot megelőző időszakról sikerrel alkalmazzák, de nem látnak indokot IFI létrehozására.
- ⁸ Az Európai Bizottság 2015. októberében létrehozta az Európai Unió független költségvetési intézményét, az Európai Fiskális Bizottságot (European Fiscal Board), mint véleményező, tanácsadó szerepű testületet, amelynek tevékenységét, felhatalmazásait, vizsgálódásait az euróövezetre korlátozta. Ez az új testület nemzeti és az európai intézményektől függetlenül, de velük együttműködésben működik. A testület tagjait 2016. októberében nevezte ki az EU Bizottsága, gyakorlati működését ezt követően kezdte meg.
- ⁹ Ennek ad szervezett keretet az IFI-k együttműködési fóruma, amely az ECFIN háttérével működik. A 2015-től önszerveződésként létrejött szakmai-konzultációs fórum az European Fiscal Boarddal is kölcsönös tapasztalatcserét kezdeményezett a legjobb gyakorlatok kölcsönös megosztására.
- ¹⁰ A független fiskális intézmények szakmai háttérére, közjogi státuszára vonatkozó elképzeléseknek nincs valamilyen nemzetközi (európai) „best practice”-ja. Az intézményesített szabályozó képesség a fontos, ami az egyes országokban különböző erősségű közjogi eszközöket felsorakoztatva, eltérő bizalmi és hitelességi (tekintélyi) értékekre, más-más szervezeti kapcsolódású szakmai támogatásra támaszkodva, különböző közjogi, intézményi eszközökkel valósulhat meg. Egy eltérés azonban különösen feltűnő, amely a magyar költségvetési tanács erős közjogi felhatalmazásaira, a költségvetés elfogadásával szembeni vétőjogára vonatkozik. A garanciák a költségvetési hiány kordában tartására, a túlköltekezés megakadályozására vagy a beruházási költségek limitálására hozott szabályokkal (Benczes-Várad, 2011), az adott ország államszervezeti felépítésével, fiskális rendszerével együtt értelmezhetők (Török, 2011). A nemzetközi gyakorlatban számos példa van arra, hogy a testület döntéseit megalapozó elemzéseket az üzleti szférából vagy más független intézményektől – számvevőszék, nemzeti bank, szakértő munkacsoport – szerzi be. Az Európai Unió országai közül Franciaország, Finnország, Litvánia, Lettország és Olaszország a számvevőszéki háttérre építő, míg a szlovák és az osztrák a nemzeti banki háttérű utat választotta, utóbbinál azonban a költségvetési szabályszerűségeken még egy parlamenti hatáskörű intézmény is örökös.
- ¹¹ Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia együttműködése adja a „visegrádi” országok elnevezést. 2017-ben az EU GDP-jének 5,6%-át adta az országcsoport, amelyet a magyarországi Visegrádon 1335-ben kötött, együttműködési egyezményük alapján neveznek így.

- ¹² Ilyen lehet például, hogy az IFI készíti el a költségvetési terv alapját képező makrogazdasági prognózist, véleményezi a költségvetési törvényjavaslatokat, meghatározott költségvetési paramétereket (államadósság aránya a GDP-hez viszonyítva, hiányplafon stb).
- ¹³ Karsai Gábor írja 2005-ben: „A belpolitikai ciklusok amplitúdója Magyarországon jóval erőteljesebbnek tűnik, mint ami az EU régi tagországainak esetében szokásos. Ez valószínűleg részben a transzformáció okozta nagyobb feszültségek, részben a szerényebb demokratikus hagyományok következménye. [...] A magyar gazdaság- és privatizációs politikában világosan el kell különíteni egymástól a deklarált – választási, majd kormányprogramokban, törvényekben megfogalmazott – elveket és a gyakorlatot” (Karsai, 2006:510).
- ¹⁴ A 3. ábra az eredményszemléletű (ESA 2010 szerinti) hiány alakulását mutatja. Tisztában vagyunk azzal, hogy az államadósság-rátára közvetlenül nem ez, hanem a pénzforgalmi hiány van hatással. A lényeg az, hogy hosszabb időszakot tekintve a hatás kiegyenlítődik.
- ¹⁵ Az államháztartáson belüli átutalások kiszűrésével számított összeg.
- ¹⁶ Természetesen a probléma ennél messze szélesebb összefüggésekben jelentkezik, de ennek tárgyalása, köztük kiemelten a termelés hatékonysága tényezőinek hatásvizsgálata ezen írás kereteit messze meghaladja.
- ¹⁷ 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről.
- ¹⁸ A kis létszámú titkárságot a működtetés technikai feltételeinek biztosítása érdekében lehet akár az ÁSZ szervezetéhez, akár az MNB-hez kapcsolni, de az is célszerű megoldás lehet, hogy az Országgyűlés hivatali szervezete adja a működés technikai hátterét. Mindegyik megoldásra van példa a nemzetközi gyakorlatban.
- ¹⁹ Az intézményépítés, küldetésfelfogás változásainak részletesebb kifejtését lásd Kovács, 2016.
- ²⁰ Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdése. Az államadósság-szabályt a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény konkretizálta (adósságképlet). Az eredeti, 2015-ben életbe lépő, vagyis először a 2016. évi költségvetésre alkalmazandó megfogalmazás alapján, az államadósság költségvetési törvényben tervezett összege következő év végére az infláció és a reál-GDP növekedési ütemének fele különbségének megfelelő mértékben nőhetett volna. Ez azonban végrehajthatatlan volt, ezért módosították (a gazdasági növekedés és az infláció mértékének ellentétes irányú mozgása a növekedés visszafogását eredményezhette volna). A 2015-ös változtatások eredményeként e szabály csak 3%-ot meghaladó inflációs cél és ugyancsak 3% feletti tervezett gazdasági növekedés esetén marad hatályban. Egyéb esetben az adósságmutató (a költségvetési törvényben rögzített árfolyamokkal számított GDP-arányos államadósság) legalább 0,1 százalékpontos csökkenését kell elérni. Ugyanakkor az adósságmutató csökkenése ennél is nagyobb lehet az államháztartási törvényben előírt szabály, a középtávú költségvetési hiánycél elérése által. Mindezekről csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, az egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.
- ²¹ www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs.
- ²² Ezen írás lezárása előtti napokban (2019. február 15-én) a Standard & Poor's Magyarországot BBB/A-3-ból BBB/A-2-be, a Fitch Ratings pedig (2019. február 22-én) BBB mínuszról BBB-re minősítette fel.
- ²³ A 2016-os évben a nemzetgazdaság makropályáját meghatározó növekedés 2,3% lett, a potenciális kibocsátási szinten teljesült. 2017-ben pedig a pénzforgalmi hiány lényegesen jobb lett a tervezetnél.
- ²⁴ A nevesített, kötelezően képzendő tartalékok mellett egyéb tartalék létrehozásáról is rendelkezhet a központi költségvetési törvény. Ilyen az Országvédelmi Alap, amely biztosítja a költségvetési egyensúly megőrzését.
- ²⁵ Strukturális hiány: A kormányzati szektornak a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyedi tételektől megtisztított egyenlege. Mértéke nem lehet magasabb a Stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdésének a) pontja szerint középtávú költségvetési célként meghatározott 1,5%-nál.
- ²⁶ Az EU úgynevezett egyhuzados szabálya értelmében az államadósság GDP-hez viszonyított aránya nem haladhatja meg a 60%-ot. Amennyiben ennél nagyobb, akkor az eltérésnek az előző három év viszonyítási alapjához képest évente átlagosan egyhuzaddal kell csökkennie.
- ²⁷ Chikán Attila írja: „Meglehetősen erős korreláció van a munka termelékenysége és a versenyképesség között. Aligha követünk el nagy hibát, ha azt mondjuk, hogy hazánk jelentős lemaradásának egyik fontos

tényezője, hogy a 33 OECD-ország rangsorában mindössze öt ország van mögöttünk, s hazánk mutatója nem egészen fele az USA adatának, s kerekén 60%-a az OECD átlagának. Ilyen reálteljesítmény mellett törvényszerű az általános lemaradás, és külön sajnálatos az a tény, hogy a termelékenység növekedési üteme is lefelé irányuló trendet mutat” (Chikán, 2014).

- ²⁸ A gondolatot a versenyképesség és a polgárok anyagi és szellemi felemelkedésének összekapcsolódásával folytatva, egyet kell érteni Csath Magdolna professzor erre megfogalmazott definíciójával, miszerint: „akkor versenyképes a gazdaság, ha a nemzet képességei jól hasznosulnak, és hosszabb távon folyamatosan erősödnek, a cégek nagy hozzáadott értéket termelnek, és mindezek következtében az emberek életszínvonala és életminősége folyamatosan javul” (Csath, 2016:5–6).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Adema, Maaike (2008): *Budgeting under Expenditure Rules in the Netherlands*. http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/WORKSHOP-2/ADEMAA-Fiscal-discipline-and-public-sector-efficiency.pdf.
- Antal László (2004): *Fenntartható-e a fenntartható növekedés? Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest.
- ÁSZ (2007): *Közpénzügyek szabályozásának tézisei*. Állami Számvevőszék, 2007. április, www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2007/t73.pdf?ctid=737.
- Báger Gusztáv (2006): A programalapú költségvetés. *Pénzügyi Szemle*, 51. évf., 3. sz., 281–301.
- Balaton András – Tóth G. Csaba (2012): Az új magyar adósságszabály értékelése. *Közgazdasági Szemle*, 59. évf., 10. sz., 1107–1137.
- Benczes István – Váradi Szilvia (2011): Aranyszabály helyett adósságfék – a német példa. *Köz-Gazdaság*, 6. évf., 2. sz., 91–103.
- Besley, Tim – Scott, Andrew (2010): A New Watchdog Would Guard Us from Debt. 25.02.2010, *Vox*, www.voxeu.org/index.php?q=node/4680.
- Bod, Péter Ákos (2013): Crisis After Crisis – Any Lessons Learnt? *Hungarian Review*, Vol. 4, No. 2, 18–28.
- Chikán Attila (2014): A magyar társadalom fejlődési esélyei a gazdasági versenyképesség tükrében. In: Kolesi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Ríport 2014*. TÁRKI, Budapest, 589–602.
- Csaba László (2007): Átmenet vagy spontán rendetlenség? *Közgazdasági Szemle*, 54. évf., 9. sz., 756–773.
- Csath, Magdolna (2016): Versenyképesség és egészségügy. *Interdiszciplináris Magyar Egészségügy*, 15. évf., 8. sz., 5–6.
- Domokos László (2015): *A Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék tevékenysége közötti szinergiák*. Állami Számvevőszék, https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos_Laszlo/a_kt_es_az_asz_tevékenysége_kozotti_szinergiak.pdf?download=true.
- Franco, Daniele (2011): *Comments on “The Role of Fiscal Policy Councils in Theory”*. Conference on “Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective?” Vienna, 31 January.
- György László – Veress József (2016): 2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 3. sz.
- Hamilton, H. Walton (1919): The Institutional Approach to Economic Theory. *The American Economic Review*, Vol. 9, No. 1, 309–318.
- Karsai Gábor (2006): Ciklus és trend a magyar gazdaságban 1990–2005 között. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf., 6. sz., 509–525.
- Kopits, György (2013): *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institution*. Oxford University Press, Oxford.
- Kovács, Árpád (2013): Crisis Management Similarities and Differences in the Newly Accessed Central and Eastern European Countries. In: Farkas, Beáta (ed.): *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*. Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 152–177.
- Kovács Árpád (2014): Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf., 3. sz., 345–363.

- Kovács Árpád (2016): A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 3. sz., 320–337.
- Kovács Olivér (2013): *A transzformatív erejű fiskális konszolidáció közgazdaságtana. Elmozdulás az innovatív fiskális politika koncepciója felé*. PhD-értekezés, Debreceni Tudományegyetem, Debrecen.
- Kutasi Gábor (2012): Fiskális szabályok és intézmények az EU-ban. *Délkelet-Európa – South-East Europe, International Relations Quarterly*, Vol. 3, No. 1, 1–11.
- Lentner Csaba (2008) A pénzügypolitikai stratégiaváltás kényszere. In: Pulay Gyula (szerk.): *Globális lendkerekek. Gazdasági-pénzügyi tanulmányok Báger Gusztáv 70. születésnapjára*. Állami Számvevőszék – Tisztátj Alapítvány, Budapest–Szombathely, 191–201.
- Matolcsy György (2008): *Éllovasból sereghajtó. Elveszett évek krónikája*. Éghajlat Könyvkiadó, Budapest.
- Muraközy László (2010): Fenntartható-e a fenntarthatatlan „fejlődés”? In: Muraközy László (szerk): *Válságban és válság nélkül. A gazdaságpolitika rétegei*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 9–40.
- Muraközy László (2011): Összefonódó költségvetési kihívások a 21. század Európájában. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf., 7–8. sz., 592–618.
- Ódor, Ludovit (2014): The Good, the Bad and the Ugly. *CBR Discussion Paper*, No. 3/2014, https://www.rozpocovarada.sk/download2/gbu_final.pdf.
- Orbán Gábor – Szapáry György (2006): Magyar fiskális politika: quo vadis? *Közgazdasági Szemle*, 53. évf., 4. sz., 293–309.
- Reinhart, Carmen M. – Rogoff, Kenneth S. (2010): From Financial Crash to Debt Crisis. *NBER Working Paper*, No. 15795, www.nber.org/papers/w15795.
- Török Ádám (2011): Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezés érdekében. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf., 7–8. sz., 577–591.

FELHASZNÁLT HONLAPOK, DOKUMENTUMOK

- Ausztria: www.parlament.gv.at/WWER/PDION/L/L3/L3_3.shtml.
- Belgium: <http://docufin.fgov.be/intersalgen/hrfcsf/onzedienst/Onzedienst.htm>.
- EC (2012b): *Fiscal frameworks across Member States: Commission services' country fiches from the 2011 EPC peer review*. DG-ECFIN Occasional Papers, 91.
- European Commission, SWD (2012) 317 final.
- European Commission, 2013/C 217/10).
- European Commission, SWD (2014) 418 final.
- EC (2018): *Autumn 2018 Economic Forecast*. European Commission, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2018-economic-forecast-sustained-less-dynamic-growth-amid-high-uncertainty_en.
- Dánia: www.dors.dk.
- Egyesült Királyság: <http://budgetresponsibility.org.uk/>.
- Franciaország: www.hcfr.fr/.
- Hollandia: www.cpb.nl.
- Horvátország: www.mfin.hr/hr/odbor-za-fiskalnu-politiku.
- IMD World Competitiveness Yearbook, 2000–2016.
- IMF (2011): Hungary: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1135.pdf.
- Írország: www.fiscalcouncil.ie.
- Magyarország: www.parlament.hu/kt.
- Németország: www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html
- OECD (2007, 2012, 2014, 2016): *Economic Survey of Hungary*.

Kandrács Csaba

A bankfelügyelés megújulása

The Renewal of Banking Supervision



Összefoglalás

A pénzügyi felügyelés, ezen belül a bankfelügyelés az elmúlt száz év során folyamatosan fejlődött mind intézményrendszerét, mind módszertanát, szemléletét tekintve. A fejlődésre a legnagyobb hatással a különböző gazdasági válságok és egyes pénzügyi intézmények botrányai voltak. Ahhoz, hogy esélyünk legyen a pénzügyi válságok bankrendszerre gyakorolt hatását tompítani, illetve a bankoknál felmerülő problémákat időben észlelni és megfelelően kezelni, a pénzügyi intézmények felügyelésének folyamatos megújulására van szükség. A magyarországi felügyelés legújabb korszakának kezdetét 2013. október 1-jére tehetjük, amikor a Magyar Nemzeti Bank átvette a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének feladatkörét, ezáltal a mikroprudenciális felügyelés integrálódott a magyar jegybankba. A megújulás tetten érhető a magyar felügyelet teljes eszköztárában, ideértve a folyamatos felügyelést és a vizsgálati módszertanokat is. A megújulás elsősorban szemléletmódváltást jelent, mely szerint a reaktív, azaz „utólag a kockázatokat kezelő” felügyelés helyett a proaktív szemléletre kell koncentrálni. A technológiai fejlődés révén a Felügyelet folyamatosan képes jelen lenni egy intézmény életében anélkül, hogy gátolná annak üzleti tevékenységét. Mindemellert a digitális csatornák rohamos terjedése robbanásszerűen megváltoztatta az emberek és az intézmények pénzügyi szokásait. Az informatika az élet egyre több területén nélkülözhetetlen, az ebben rejlő kockázatok kezelése, felügyelése komoly kihívást jelent, melyhez innovatív megoldások szükségesek. Az írás a legújabb felügyeleti fejlesztéseket és szabályozásokat mutatja be.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: G01, G21, G29, O30, O39

Kulcsszavak: megújult bankfelügyelés, innovációk a felügyelésben, MNB Felügyelet

DR. KANDRÁCS CSABA, MNB pénzügyi szervezetek felügyeletéért felelős ügyvezető igazgató (kandracs@mnbb.hu).

Summary

Financial supervision, and more specifically, banking supervision, has been continuously developing in the past one hundred years in terms of its institutional system, methodology and approach. The most significant impacts that triggered development included various economic crises and the scandals of certain financial institutions. In order to have the opportunity to mitigate the impact of financial crises on the banking system, and to notice the problems arising at banks in time and adequately manage them, supervision over financial institutions must be regularly renewed. The beginning of the most recent renewal of supervision in Hungary may be set at 1 October 2013, when the National Bank of Hungary took over the powers and competences of the Hungarian Financial Supervisory Authority and thus integrated micro-prudential supervision into the central bank of Hungary. Renewal is perceptible everywhere in the complete toolbox of Hungarian supervision, including the methodologies of continuous supervision and audit. Renewal primarily means a change in approach: instead of responsive supervision, i. e. “subsequent risk management”, focus should be placed on a proactive approach. With the help of technological development, MNB as a supervisory body can be present in the life of institutions without preventing their business activity. In addition, the rapid spread of digital channels has changed the financial habits of people and institutions apace. Information technology is indispensable in an increasing number of areas in our lives, and the management and oversight of the risks involved is a major challenge that requires innovative solutions. In this study the most recent supervisory developments and regulations are presented.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: G01, G21, G29, O30, O39

Keywords: renewed banking supervision, innovation in supervision, MNB as a supervisory body

A NEMZETKÖZI BANKFELÜGYELÉS RÖVID ÁTTEKINTÉSE

Általánosan elmondható, hogy a pénzügyi piacok felügyelésének fejlődése, így a bankfelügyelés fejlődése is kéz a kézben járt és jár a különböző pénzügyi intézményi botrányokkal, bankválságokkal, egyes esetekben egész bankrendszereket érintő turbulenciákkal. Mind a pénzügyi felügyelést ellátó intézményrendszerben bekövetkezett változások, mind a felügyelés eszközrendszerében megjelenő újítások általában reakciót jelentenek a sajnálatos intézményi csődökre és az ebből fakadó megtakarítói vagy adófizetői veszteségekre. Ezek a mérföldkövek jól azonosíthatóak: ilyen volt az 1929–1933-as gazdasági válság, amelyet követően egyes országokban jogszabályi szintre emelték a felügyeletet ellátó szervezetek szabályozását, ugyanakkor a fejlődés a nemzetállamok szintjén maradt meg, és napjaink legfejlettebb pénzügyi piacai voltak az élenjárók, mint az Egyesült Államok, Hollandia, Belgium. A nemzetközi szinten egységes szabályozási megközelítések érdemi elindulása is egy ismert bank, a Herstatt bankház válságához köthető, mely eredményeként az

1970-es években indult el a bankfelügyelés, bankszabályozás nemzetközi összefogása. A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság 1974 év végi létrehozása óriási lépés volt abba az irányba, hogy a szabályozás globális szinten egységes irányba induljon el: egységes megközelítések, elvek jöjjenek létre, mely a világ minden táján meghatározza a bankolás alapjait. Annak, hogy a bázeli bizottsági ajánlások hogyan váltak egyre komplexebbé, és hogyan jutottak el a tőkekövetelményeken át, a hitelkockázati előírásokon keresztül az egyéb kockázati szegmensekig, külön irodalma van. A 2008-as gazdasági válság volt a legutóbbi olyan nemzetközi esemény, mely számos bank megszűnését eredményezte szerte a világon, egész bankrendszerek, országok kerültek nehéz helyzetbe, és amely érdemi hatással volt a felügyeleti intézményrendszerre. Ezt követően döntött úgy egyre több ország, hogy a bankfelügyelés feladatát a jegybankokba telepíti, ezzel is erősítve annak függetlenségét.

Az intézményi, szabályozási, módszertani innovációk kiváltó oka tehát általában a pénzügyi intézményi válságok, nagyobb gazdasági válságok voltak, ugyanakkor a technológiai fejlődés is folyamatosan támogatja a felügyeletet fejlődését. Ahogy más ágazatokban, itt is meghatározó szerepük van az informatikai újításoknak, hiszen ezek által lehetőség nyílik mélyebben, naprakészebben részt venni az intézmények mindennapjaiban, és szükség esetén megfelelő időben beavatkozni. A folyamatos jelenlét, a problémák minél hamarabb történő felismerése és lehetőség szerint minél gyorsabb kezelése minden korban megjelenő igény volt, de a 21. század technológiai fejlődése kínál olyan megoldásokat, melyek segítségével ezek minden korábbi időszaknál jobban megoldásíthatóak.

BANKFELÜGYELÉS MAGYARORSZÁGON

Magyarország, a magyar bankfelügyelés sem maradhatott ki a nemzetközi megatrendekből, még ha a fejlett pénzügyi piacokhoz képest időben később is kezdődtek meg a változások. Intézményi oldalról az 1989–90-es rendszerváltozás környékén jöttek létre a pénzügyi rendszer különböző szektorait felügyelő entitások, kezdetben egymástól függetlenül. Ezt követően az 1990-es évek második felétől elkezdődött a pénzügyi szektor különböző piacaihoz kapcsolódó felügyeleti fúziója. Elsőként a bankfelügyelet és a tőkepiaci felügyelet egybeolvadása történt meg, majd 2000-tól kezdődően létrejött a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, mely a biztosításfelügyeletet is magában foglalta. A 2008-as gazdasági válság, mint a világ számos más országában, hazánkban is rámutatott arra, hogy a kockázatok megfelelő időben történő feltárásához újfajta felügyelési stratégiára van szükség. Ugyanakkor a jegybanktól elkülönülő, integrált felügyeleti megközelítés egészen 2013-ig működött. A megújuláshoz vezető út mérföldköve 2013. október 1. volt, amikor a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének megszűnésével a Magyar Nemzeti Bank feladatköre kiegészült a felügyeleti és fogyasztóvédelmi funkciókkal, ezáltal a makro- és mikroprudenciális mandátum egy intézményen belül összpontosulhatott. 2014 folyamán szintén a Magyar Nemzeti Bankban (MNB) alakult ki a szanalási szakterület, melyen keresztül a problémás és eredeti működési formájában már nem fenntartható, rendszerszinten jelentős intézmények hatékony válságkezelése valósulhat meg. Összességében tehát, az alapvető nemzetközi trendekkel összhangban, a pénzügyi rendszer felügyeleti funkciója integrálódott a Magyar Nemzeti Bankba, lét-

nyába tolódik el. A technológiai eszközök támogatják ezt a folyamatot, és talán egy nap elérhetjük azt az állapotot, hogy fizikai jelenlét nélkül, automatikusan, a nap huszonnégy órájában online információval rendelkezünk egy felügyelt hitelintézetről. Ennek egyik előfeltétele ugyanakkor az, hogy a felügyelet a korábbinál sokkal részletesebb információkkal rendelkezzen a felügyelt intézmények működéséről. Ennek jegyében hazánkban – az EU más országaihoz hasonlóan – többszörözött az intézményektől bekért adatok mennyisége. Ez azonban önmagában még nem elegendő, hiszen a beérkezett adatokat fel is kell tudni dolgozni, a rengeteg információt szintetizálni szükséges, és ki kell nyerni belőlük azokat az elemeket, melyek időben feltárják, ha egy intézmény kockázatnak, ezen belül is kezelendő kockázatnak van kitéve. Ehhez szükség volt egy alap-monitoringrendszer fejlesztésére és az ezen alapuló korai figyelmeztető rendszer kialakítására, amely a beérkező adatokból kiindulva, több tucat mutatószám segítségével jelzi a problémákat. A jelzések feldolgozását követően kiderül, hogy szükség van-e felügyeleti beavatkozásra. Ez az alap-monitoringrendszer, mely egyfajta folyamatos előrejelző rendszernek tekinthető, állandó módszertani fejlesztés alatt áll. Időről időre újabb és újabb mutatószámok aktiválása történik a monitoring eszköztárban. Ennek oka az a felismerés, hogy egy bank működését nem elegendő kockázati szegmensenként (hitelkockázat, működési kockázat, piaci kockázat stb.) megragadni, érdemes vizsgálni azt is, hogy egy felívelő gazdasági környezetben, vagy éppen egy válságban, illetve a válságot követően melyek azok az összefüggések, amelyek a legjobban megragadják egy bank jelenbeli helyzetét és a jövőben várható kockázatait. A 21. század technológiai fejlettsége kínálja a lehetőséget, hogy a monitoringrendszer minél inkább informatikai alapokon nyugodjon, és egyre inkább automatizált legyen, valamint, hogy a monitoringinformációkra egyfajta *jelzőrendszer* is kiépülhessen. Az pedig, hogy a mesterséges intelligencia térnyerése milyen újfajta dimenziókat nyit meg az automatizálás, előrettekintő szemlélet terén, még csak most bontakozik ki előttünk. A jelzőrendszer lényege, hogy amennyiben a felügyelet számára érdekes és értékes adatokban hirtelen változás, nem várt elmozdulás, a korábbiaktól eltérő mintázat rajzolódik ki, a rendszer jelzést küld egy, az adatok értékeléséért felelős kolléga számára, aki ezt követően megvizsgálja a jelzés okát, és ha szükséges, intézkedik a probléma elhárítása érdekében. 2013 óta számos új, komplex mutatószám vizsgálja és értékeli a különböző kockázati szegmenseket annak érdekében, hogy minél hamarabb észlelhető legyen, ha egy bank kockázatosága kedvezőtlen irányba mozdul el.

A rendszer azonban önmagában nem lenne képes betölteni a funkcióját, ha ezen számszaki információkat nem egészítik ki kvalitatív információk, amelyeket a felügyelet egyrészt a rendszeresen megtartott *prudenciális interjúk* alapján, másrészt a rendszeres adatszolgáltatás fontos pillérét jelentő, legfőbb *döntéshozó testületek üléseire* kerülő anyagok bekérésén keresztül kap meg. A rendszeres intézményi interjúk, melyekre a rendszerszinten jelentős intézmények esetében negyedévente kerül sor, kiváló alkalmat adnak arra, hogy a számokból ki nem olvasható információk, az üzleti modellt, stratégiát érintő változtatások feltáruljanak. A beszélgetések során az intézmények képviselői reagálni tudnak a monitoringrendszerből kiolvasható trendekre, egyszeri kilengésekre, valamint a felügyeleti terület is meg tudja fogalmazni véleményét az intézmény működéséről.

A legfőbb döntéshozó testületek üléseire kerülő anyagok, mint például az igazgatósági, felügyelőbizottsági, legfőbb hitelezési bizottsági ülésekre készült előterjesztések, jegyzőkönyvek megismerése biztosítja a Felügyelet számára, hogy szorosán kövesse, érzékelje, milyen irányba mozdul el az adott intézmény. Természetesen egy bank a működése során rengeteg döntést hoz, melyek feldolgozása komoly erőforrást igényel, és a Felügyelet kapacitása ezek teljes körű feldolgozására véges, de a technika fejlődése, valamint a kockázatalapú megközelítés támogatja, hogy a rendszerszinten jelentős intézmények tevékenysége egyre alaposabban nyomon követhető legyen. Szintén a korai beavatkozást segítik elő az intézményektől nagyobb mennyiségben és gyakorisággal begyűjtött egyéb információk is, például testületi üléseken történő gyakoribb részvétel, továbbá a fogyasztóktól érkező, a felügyelés folyamatába becsatornázott jelzések. Ezen adatok feldolgozásával az MNB munkatársai naprakészen nyomon követhetik az adott pénzügyi intézmény tevékenységét, működését, és szükség esetén idejében be tudnak avatkozni a kockázatok, jogszabálysértések elhárítása érdekében.

Az előzőekben bemutatott alapvető információs források (monitoringrendszer, prudenciális interjúk, testületi üléseken való részvétel és azok anyagai, fogyasztói jelzések) rendszeres, negyedéves értékelése következtében a Felügyelet valóban képes az intézmények működésének főbb irányait előrejelezni, és felismerni az esetleges negatív tendenciákat. A gyakorlatban, a negyedéves értékelések keretében az adott intézmény említett információforrásainak feldolgozásáért felelős szakértő összefoglalót készít a vezetés számára, hogy az eltelt időszakban, kockázati alapon melyek az említést érdemlő legfontosabb változások, események, továbbá amennyiben szükséges, további felügyeleti lépésekre tesz javaslatot. Kiemelendő, hogy a felügyelési tevékenység a korlátos erőforrások miatt kockázatalapon történik. Ennek lényege, hogy minden intézményt évente besorolnak a pénzügyi szektorra gyakorolt hatása alapján. Minél jelentősebb egy intézmény működésének hatása a hazai pénzügyi szektorban, illetve a gazdaságban, annál nagyobb hangsúlyt szükséges fektetni rá a felügyelése folyamán. A kockázatalapú felügyelés során az MNB az egyes intézményeket a pénzügyi rendszerben betöltött súlyuk és kockázati profiljuk alapján felügyeli és ellenőrzi.

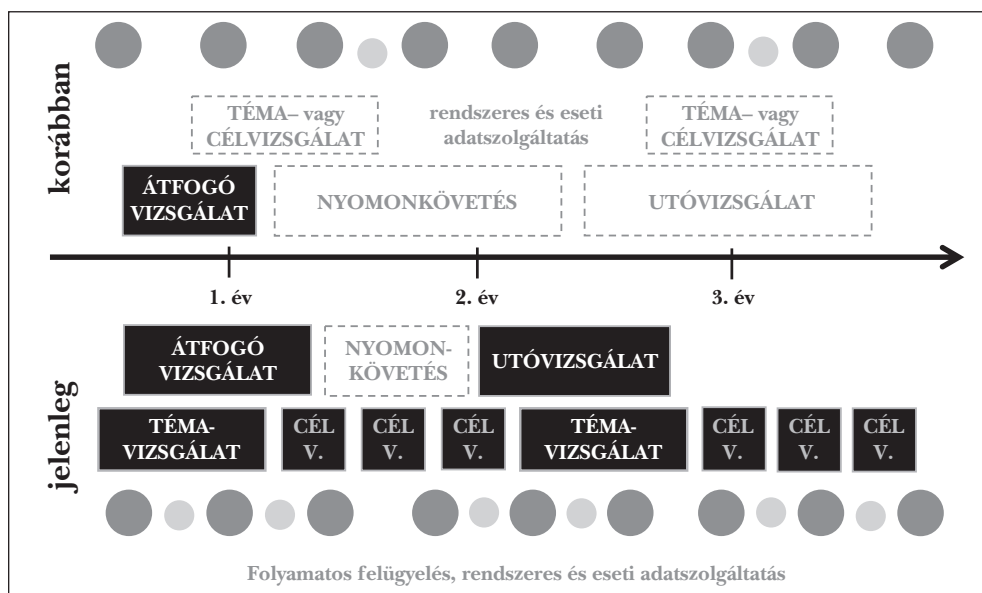
A VIZSGÁLATI MÓDSZEREK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HELYSZÍNI VIZSGÁLATOK MEGÚJULÁSÁRA

Az előző rész bemutatta, hogy napjainkban a hazai pénzügyi felügyelet milyen eszközök segítségével, milyen információs csatornákon keresztül éri el a bankrendszer intézményi szereplőit, és kíséri figyelemmel azok tevékenységét annak érdekében, hogy naprakész információkkal rendelkezzen, jövőbe mutatóan tudjon következtetéseket levonni a bank működését illetően, és szükség esetén időben be tudjon avatkozni. Ezek azonban a helyszínen kívüli, úgynevezett folyamatos felügyelés kategóriájába tartoznak, melyek önmagukban nem elegendőek ahhoz, hogy átfogó képet kapjunk egy hitelintézetéről. Ezeket egészítik ki a különböző helyszíni vizsgálatok, melyek alkalomával a felügyeleti kollégák helyszínen tekintik át az adott intézmény működésének

egy-egy elemét. Az MNB törvényi kötelezettsége, hogy meghatározott időnként átfogó helyszíni vizsgálatot folytasson a felügyelt intézményeknél.

A 2013 októberét követően megújult felügyeleti működésben tetten érhető változás, hogy a Felügyelet elmozdult abba az irányba, hogy a jogszabályban meghatározott átfogó vizsgálati követelmény mellett egyre több egyéb vizsgálatot is lefolytasson a bankrendszer szereplőinél. Ezek a vizsgálatok – összhangban az MNB általános működési szemléletével – sokkal inkább célzott, egy-egy problémára, kockázatra fókuszáló események. A szemléletbeli megújulás háttere, hogy napjaink gazdasági és szabályozói környezete által támasztott elvárások okán a felügyelt intézmények folyamatai és belső kontrollrendszerei olyan gyorsan változnak, hogy szükségessé vált az intézmények kockázatainak ellenőrzése az átfogó vizsgálatok között is egy-egy adott témában. Egyszerűbben fogalmazva, túl gyorsan változik a pénzügyi világ ahhoz, hogy elegendő legyen 3-5 évente részletesen, helyszínen megvizsgálni az intézményeket. Ahhoz, hogy pontos képet kaphassunk egy intézmény mindennapjairól, fejlődési irányairól, fokoznunk kellett a jelenlétet. Természetesen ez erőforrásigényes feladat, és a Felügyelet rendelkezésre álló kapacitásai is végesek, ugyanakkor a kockázatalapú vizsgálati tervezés segítségével az átfogó vizsgálatok közötti szűkebb fókuszú cél- és témavizsgálatok előtérbe kerülésével komoly lépést tudtunk tenni a kitűzött célunk felé.

2. ábra: A felügyelés intézményi szemszögéből



Forrás: MNB

Az új megközelítés előnye, hogy a kockázatok felmerülését követően rövid időn belül vizsgálni lehet azokat, és szükség esetén lehetőség van beavatkozni még a negatív események eszkalálódása előtt, megelőzve így a kockázatok rendszerszintű felépü-

lését. A témavizsgálatok eredményeként az MNB a vizsgált kockázat vonatkozásában szektorszintű, horizontális információbázissal és értékeléssel képes rendelkezni, ezzel is elősegítve a minél egységesebb felügyeleti fellépést. A kockázatok azonosítására a folyamatos felügyelésből érkező információk kiértékelése, valamint a felügyeleti adatszolgáltatások feldolgozása alapján kerül sor, azaz a folyamatos felügyelés érdemben támogatja és befolyásolja, hogy mikor, milyen típusú vizsgálatra kerüljön sor egy banknál a rendszeres, átfogó vizsgálat mellett.

A gyors és hatékony felügyeleti reakciók segítésére létrejöttek az úgynevezett *operatív vizsgálati egységek*, melyek kifejezetten a kockázatok gyors helyszíni vizsgálatára specializálódtak. Tevékenységük célja, hogy a folyamatos felügyelés során jelzett információkra, illetve kockázatokra alapozva azonnali helyszíni vizsgálatra, illetve beavatkozásra legyen lehetőség. Az operatív vizsgálatok esetében a különbség a többi vizsgálattal szemben, hogy a vizsgálat megkezdéséről nem szükséges előzetesen értesíteni a vizsgált intézményt, valamint egy-egy meghatározott, konkrét témában történik a vizsgálat, mely során gyakran kerül sor az intézmény adathordozói (pl. számítógépek, telefon) tartalmának lemásolására (Lehmann et al., 2017).

A *témavizsgálat* eszközével élve az MNB 2015. év során tizenegy bank esetében vizsgálta, hogy javadalmazási gyakorlatuk megfelel-e a jogszabályoknak, és az nem ösztönzött-e túlzott kockázatok vállalására, továbbá, hogy a csoportvezető bankok javadalmazási politikájukat érvényesítik-e az összevont alapú felügyelet alá tartozó csoporttagoknál. 2016. év során a lakossági nemteljesítő hitel (NPL) témavizsgálat keretében az MNB 11 intézmény gyakorlatának megismerése alapján kereste a választ arra, hogy a bankok rendelkeznek-e az NPL-állomány csökkentésére irányuló stratégiával, valamint a szükséges erőforrással és megfelelő eszköztárral. A szektorszintű kockázatok és piaci gyakorlat megismerésére a vizsgálatok mellett előtérbe került a különböző kockázatokhoz kapcsolódó témakörök mély, felmérésalapú elemzése. 2017-ben az intézmények értékvesztésképzési módszertanának, valamint a fedezetkezelési gyakorlatának elemzése történt meg, ez utóbbi közvetlen eredménye egy átfogó ingatlanértékelési felügyeleti ajánlás hatályba lépése 2018-ban.¹

Természetesen az *átfogó vizsgálatok* sem veszítették el jelentőségüket az évek során, ugyanakkor több módszertani újítás következtében itt is erősödött a célzottság, fókuszáltság. Az átfogó vizsgálatok megújítása keretében az alábbi módszertani változások erősítették az elmúlt időszakban az MNB fellépését a hitelintézeti szektorban:

– Az átfogó vizsgálatok programját illetően erősödött a kockázatalapú tervezés, így a folyamatos felügyelésből érkező információk kiértékelése, valamint a felügyeleti adatszolgáltatások feldolgozása alapján kijelölt vizsgálati fókuszok hangsúlyosabb szerepet kapnak a vizsgálatok lefolytatása során. Ennek következtében az átfogó vizsgálatokon belül is vannak olyan kockázati szegmensek, melyek megvizsgálása mélyebben, részletesebben, egyes esetekben nagyobb mintán keresztül történik a nagyobb bizonyosság érdekében.

– Az éves felügyeleti prioritások kezelésének átfogó vizsgálatokban betöltött szerepe szintén nőtt az elmúlt években. Ennek előzménye, hogy az MNB minden évben a következő felügyelési év tervezési időszakának keretében értékeli az előző évi felügye-

leti eseményeket, tapasztalatokat, valamint kitekint a várható gazdasági környezetre, jövőre vonatkozó trendekre, kockázatokra, és ez alapján átfogó felügyeleti prioritásokat határoz meg. Ilyen prioritások voltak például a válságot követően keletkezett NPL-állományok leépítésének elősegítése, a globális számviteli követelményekben bekövetkező változások eredőjeként bevezetett IFRS-sztenderdekre való átállás nyomon követése, valamint a hitelezés beindulásának eredményeként kialakuló új hitelezési folyamatok szoros nyomon követése. Ezek a horizontális prioritások jelennek meg hangsúlyosabban az átfogó vizsgálatok vizsgálati programjában.

– A korábbi ügyletvilágítás-alapú, tisztán jogszabáymegfelelésre fókuszáló ellenőrzési gyakorlatot egy többlépcsős ellenőrzési módszerre váltotta fel:

a) Annak érdekében, hogy a jogszabályi megfeleléseken túl az egyes prudenciális megfeleléségi ellenőrzések adott intézmény szintjén minél szélesebb körben valósulhassanak meg, az MNB az elmúlt időszakban megteremtette annak keretrendszerét, hogy a jogszabályi és prudenciális követelmények teljesítését portfóliószinten, analitikus eszközök segítségével vizsgálja, amelyek a hitelintézetek által előállított magas granuláltságú vizsgálati analitikák felhasználásával valósulnak meg. Az intézmények által előállított, mély adattartalommal bíró hitel- és fedezeti analitikák azt követően, hogy azok teljeskörűségét az MNB főkönyvi egyezőségén keresztül vizsgálta, egy több száz ellenőrzést tartalmazó szűrési csomagon mennek keresztül, amelynek keretében többek között az alábbiak felülvizsgálata történik: a megadott adatmezők helyes formátumban való kitöltése; az intézmények értékészleteinek és az MNB által elvárt értékeknek az ekvivalenciája; az egyes adatmezők közötti logikai kapcsolatok megfelelő alkalmazása; hitelfedezeti érték- és jövedelemarányos törlesztőrészlet-szabályok alkalmazása; ügyfél-, ügylet- és fedezet-felülvizsgálatok megfelelő időben történő elvégzése; az ügyfél- és ügyletminősítési kategóriák helyes alkalmazása; fedezetallokáció megfelelése; szegmentáció helyes alkalmazása; csoportos értékvesztés szintjének megfelelése; a tőkekalkuláció során alkalmazott kockázati súlyok megfelelése.

b) Az MNB folyamatszempelésben végzi az egyes kockázati folyamatok auditját, ezzel is elősegítve a rendszerszintű hiányosságok feltárásának lehetőségét.

c) A fentiek alátámasztására, a gyakorlatban észlelhető hiányok feltárására az MNB összetett módszertan alapján statisztikai, szakértői és fókuszált mintavételt alkalmaz.

d) Az MNB a folyamati auditok során kiemelt figyelemmel vizsgálja a kockázatvállalási tevékenységek informatikai támogatottságát, szoros együttműködésben az IT biztonsági felügyelést ellátó területekkel, ellenőrzi a vonatkozó informatikai alkalmazások prudenciális megfelelését.

e) A vizsgálatok során, a feltárt hiányosságok mielőbbi orvoslása érdekében az MNB proaktív kommunikációt folytat, a működésében tapasztalt hibák tényét több körben jelzi a vizsgált intézmények felé.

A megújult bankfelügyelés további fontos újítása – összhangban a nemzetközi követelményekkel – az intézmények likviditási helyzetének, illetve a likviditási kockázatok kezelésének ellenőrzésére szolgáló, ún. ILAAP-felülvizsgálatok,² melyekre – a rendszeres adatszolgáltatásból nyert információk elemzése mellett – helyszíni vizsgálatok keretében kerül sor. Korábban az MNB a bankrendszer likviditásának figyelésére és a

likviditáshoz kapcsolódó rendszerszintű kockázatok mérésére a mérleg- és betétfedezeti mutatókat alkalmazta, mely mutatókat a 2008-as pénzügyi világválság tapasztalatai alapján kivették. Ezeket felváltotta a nemzetközi szabályozási sztenderdek szerinti, a likviditást befolyásoló tételek szegmentáltabb, mélyebb elemzését lehetővé tevő ún. likviditásfedezeti követelmény (Liquidity Coverage Ratio, LCR) mutató (Lehmann et al., 2017). „A hatályos jogszabályok által előírt likviditásfedezeti követelmény értelmében az intézményeknek olyan mennyiségű likvid eszközökkel kell rendelkezniük, amelyek értékének összege stresszhelyzetben fedezi a likviditási kiáramlások és beáramlások különbségét, ezzel biztosítva azt, hogy olyan szintű likviditási puffert tartsanak fenn, amely alkalmas lehet arra, hogy súlyos stresszhelyzetben harminc napig áthidalja a ki- és beáramlások közötti esetleges egyensúlyhiányt” (Lehmann–Palotai–Virág, 2017:883). Az LCR-mutató alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai ugyanakkor a mutató bizonyos hiányosságaira is rámutattak, jelesül, hogy az nem veszi figyelembe a betétállomány koncentrációjából fakadó kockázatot, emiatt a felügyelet ebben a tekintetben is iránymutatást adott a szektornak a rendszeresen megújuló ICAAP/ILAAP kézikönyv módosításán keresztül. A módosítás lényege, hogy az intézményekkel szembeni elvárásként fogalmazódott meg, hogy a betétállomány egy bizonyos százalékát meghaladó egyedi betéteknek a küszöbérték feletti részének fedezése teljes mértékben likvid eszközökkel történjen. A likviditási kockázatok felügyelésének kiemelt területei dinamikusan változnak a bankrendszerre ható tényezők függvényében, így alkalmazkodva a banki gyakorlatokban rejlő kockázatokhoz. Ilyen azonosított kockázat például a lekötött, de felmondható betétek figyelmen kívül hagyása az LCR-ben. Az MNB tehát elvárja, hogy az intézmény a forrásait ne automatikusan a lejárat alapján sorolja be az LCR-kategóriákba, hanem tekintse át, hogy azok nem rendelkeznek-e valamilyen lehívhatósági opcióval. Szintén a kockázatok alulbecsléséhez vezet az operatív kapcsolat nem megfelelő felmérése. Az LCR-számítás során a betétnek csak azt a részét kell operatív betétként kezelni, amely azon szolgáltatás igénybevételéhez szükséges, amelynek a betét a mellékterméke. Ennek megfelelően az MNB elvárja, hogy az operatív betét kategóriát használó intézmény rendelkezzen módszertannal arról, hogyan határozza meg az operatív kapcsolat fenntartásához szükséges egyenleget. Másrészt végezzen statisztikai becslést, hogy az operatív és nem operatív részre osztott betétállomány átlagos kiáramlási faktora megfelelően tükrözi a teljes betétállomány kockázatát. Az MNB ezen kiemelt témák nyilvánosságra hozatalával is segíti az intézményeket a jogszabályi követelmények pontos meghatározásában, a rájuk ható likviditási kockázatok azonosításában és kezelésében.

Szintén a nemzetközi elvárásoknak felel meg az MNB azáltal, hogy ICAAP-felülvizsgálatot³ tart a bankoknál, mely vizsgálat a hitelintézetek által meghatározott, az általuk vállalt kockázatok fedezésére szolgáló tőkemértéket értékeli, és szükség esetén további tőkekövetelményt határoz meg az intézmény számára. Ennek kiindulási alapja, hogy valamennyi hitelintézet számára nemzetközi szabályokból eredő előírás a belső tőkeszükségletének felmérése, valamint olyan számítási eljárások kialakítása, melyek segítségével az intézmény fel tudja mérni a szükséges tőkekövetelménye mértékét. Az európai felügyeleti hatóságok – így a magyar felügyelet is – elvárják, hogy az intézmé-

nyek rendszeresen vizsgálják meg, a rendelkezésükre álló tőke stresszhelyzetben fedez-e a felmerülő veszteségeiket. Ezek a vizsgálatok kockázati típusonként történnek meg, a legnagyobb súllyal a hitelezési kockázatok szerepelnek, amelyek a szerződéses partnerek fizetési kötelezettsége nemteljesítésének az intézmény jövedelmezőségére és tőkehelyzetét érintő veszteségekre vonatkozó kockázatát jelentik. Ennek keretében kerül sor a nemfizetés, a partner, a devizahitelezés, az elszámolási, a részvényjellegű kitétségek, a koncentrációs, az ország- és a reziduális kockázatok értékelésére. A hitelkockázatok mellett mint kockázati típus kiemelt vizsgálat tárgya a működési jellegű, a piaci, a banki könyvi kamat, az üzleti és stratégiai jellegű, illetve a szabályozói környezetből adódó kockázat. Az MNB évente értékeli a hitelintézetek kockázati típusonként magukra számított tőkekövetelményét. Ennek módszertana folyamatos fejlődésen ment keresztül az elmúlt öt évben, melyre hatással voltak a válság tapasztalatai. Korábban a rendszerszinten nem jelentős, gyenge hatással rendelkező intézmények ICAAP-felülvizsgálata évente desktop alapon történt, helyszíni vizsgálat nélkül, ugyanakkor a rendszerszinten jelentős intézmények mindegyikére évente helyszíni vizsgálatlaltal egybekötött értékelésre került sor. Az elmúlt évek során a jegybanknak kialakult egy transzparens és markáns véleménye mind a kockázatok kezeléséről, mind a kockázatokat fedező tőkekövetelmények számításáról. Ez utóbbi kapcsán benchmark módszertanok kidolgozása történt, amely a kockázati modellek tekintetében az intézmények által használt számos különböző számítási módszer elfogadhatóságát vagy elvetését alátámasztja. Ez biztosítja a transzparenciát az intézményekkel szemben, másfelől segítséget is nyújt a matematikai és statisztikai alapokon nyugvó modellek összehasonlításában is. Összefoglalva tehát, az intézmények méretének és kockázatoságának függvénye volt az ICAAP-felülvizsgálat módszertana. Tekintettel arra azonban, hogy a rendszerszinten jelentős hitelintézetek az évek során megértették, megtanulták az ICAAP-számítással kapcsolatos MNB-elvárásokat és módszertant, és az éves felülvizsgálatok során egyértelművé vált, hogy az ICAAP-számítások beépültek az intézmények mindennapjaiba, lehetőség nyílt arra, hogy elmozdulás történjen abba az irányba, hogy minden intézményt helyszíni vizsgálat keretében is értékeljenek. Természetesen a rendelkezésre álló, korlátozott kapacitások miatt ezek csak bizonyos időközönként valósulhatnak meg. Szintén érv volt a változtatás mellett, hogy az ügyfél, betétes, hitelező oldaláról nincs olyan, hogy kicsi vagy nagy bank, rendszerszinten jelentős vagy kevésbé jelentős intézmény, egy betétes azzal a tudattal bízza rá a forrását egy bankra, hogy biztonsággal vissza is kapja azt, és a Felügyelet feladata, hogy ez a fajta közbizalom minden intézmény irányában meglegyen. Az új megközelítés lényegileg abból áll, hogy az intézmények három kategóriába kerülnek besorolásra méretük és kockázatoságuk függvényében. Az első kategóriába tartozó intézmények átfogó, teljes ICAAP-felülvizsgálatban vesznek részt, a második csoportba sorolt hitelintézetek szűkített fókuszú, célzott vizsgálat alanyai, de a helyszínen is megjelenik a Felügyelet, míg a harmadik kategóriába tartozó intézmények esetében helyszíni vizsgálat nélküli értékelésre kerül sor. A módszertan alapján háromévente minden intézmény átesik egy átfogó felülvizsgálaton, de a rendszerszinten legjelentősebb, valamint a legkockázatosabb intézményeket továbbra is helyszíni vizsgálat keretében értékelik a felelős felügyelők.

Adatmentési, adatelemzési támogatás a helyszíni vizsgálatok során

A folyamatos felügyelés részeként elvégzett adatelemzéseken túl az MNB az általa lefolytatott helyszíni vizsgálatok, eljárások részeként is végez adatgyűjtést és elemzést. Ez a típusú adatgyűjtés két csoportba sorolható be az információ feldolgozásának szempontjából: amikor az eljárásban szükséges adatok leválogatását a felügyelt intézmény hajta végre, illetve amikor a leválogatás az MNB által, az MNB telephelyén történik, a teljeskörűség biztosítása és ellenőrzése érdekében. „Az adatgyűjtés legmagasabb szintje, amikor az MNB a vizsgált intézmény vagy annak munkatársa tulajdonában álló adathordozóról – ideértve valamely tárhelyszolgáltató által tárolt adatokat is – fizikai tükörmásolatot vagy hiteles másolatot készít, és ennek felhasználásával a mentett adatokat átvizsgálja. Ebben az esetben nemcsak az adatok helyreállítása és feldolgozása az MNB felelőssége, hanem az adatok sértetlenségének, hitelességének bizonyítása is, amelyet jelenleg az MNB ún. hashkód, hasítófüggvények felhasználásával biztosít. Az adatbázismentések feldolgozása során első lépésben a lementett adatbázis platformjával megegyező informatikai környezet kialakítása a feladat, majd az adatbázis a felügyelt intézmény telephelyén elérhetővel azonos módon történő helyreállítása történik. Ezután kerül sor – logikájában az adatbekéréssel megegyező – szűrések, kimutatások, elemzések elkészítésére. A visszaállított adatbázisból történő adatlekérdezéseknek számos előnye van az adatbekéréssel szemben. Egyrészt jelentősen alacsonyabb az adathamisítás kockázata; az ellenőrizhetőség teljes körű; lehetőség van pontosabb kockázati besorolás alapján történő mintavételre a mélyebb vizsgálatokhoz, másrészt kiküszöbölhetők az adatbekérő és az adatszolgáltató közötti információs aszimmetriából adódó problémák (például az adatszolgáltató nem az elvárt logikával/tartalommal készíti el a kimutatást). Az adatbázismentésnek azonban speciális követelményei is vannak, például magasabb szintű IT-infrastruktúra szükséges, magasabb az információs biztonsági kockázat, fokozott humán erőforrás-igénye van, és a Felügyeletnek szélesebb körű információval és szaktudással kell rendelkeznie a vizsgált intézmények egyedi működésének tekintetében. A fizikai tükörmásolat vagy hiteles másolat feldolgozása annyiban tér el az adatbázismentések feldolgozásától, hogy ebben az esetben a másolat tartalma ismeretlen a feldolgozás kezdetéig a Felügyelet számára, továbbá a másolat tartalma strukturálatlan, ezért az MNB-nek rendelkeznie kell a megfelelő adatelemzési infrastruktúrával és az ehhez szükséges szaktudással” (Lehmann–Pálotai–Virág, 2017:876–877). Az MNB ugyanakkor a rendszeres adatszolgáltatás tekintetében is elmozdult a granuláris adatok gyűjtése felé, mivel ezek bázisán sokkal részletesebb és pontosabb elemzések végezhetők mind a Felügyelet, mind pedig az MNB más területei által. Ennek a megkezdett útnak jelentős mérföldköve lesz egy olyan MNB által kezdeményezett projekt 2020-ban való indulása, amely gyakorlatilag a felügyelt intézmények teljes hitelportfóliójáról ad rendszeres, elemi információkat az MNB részére, kiváltva ezzel a nagyszámú, jelenleg aggregát adatokat tartalmazó adatszolgáltatási táblát.

Felügyeleti stresszteszt

Már volt arról szó, hogy az MNB szemlélete szerint a pénzügyi szektor stabilitásának biztosításához nagyban hozzájárul az előretekintő (forward looking) szemlélet. Ennek egyik eszközének tekinthető a stressztesztek alkalmazása. Ezen terheléses vizsgálatok azt hivatottak ellenőrizni, hogy egy jelentős mértékű makrogazdasági sokk bekövetkezése mellett a felügyelt hitelintézetek kellően likvidek és tőkeerősök maradnának-e. A legutóbbi pénzügyi válság kitörése óta különös figyelem övezi a bankok sokkellenálló és veszteségelnyelő képességét. Ennek vizsgálatát a nemzeti mikroprudenciális hatóságok segítségével 2009 óta végzi az Európai Bankhatóság (EBA) a nagyobb európai bankcsoportokra, azonban e teszteknek mind ez idáig nem volt materiális következménye. A közös európai bankfelügyelet egyik legnagyobb vívmánya az egységes átfogó felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárás harmonizációja és ajánlásba foglalása volt, mely alapján a felügyeletet egységesen végzik a bankok kockázatainak feltárását. Annak érdekében, hogy az egyes országokban működő, külföldi anyabankkal rendelkező, valamint a hazai tulajdonú pénzügyi intézmények stresszellenálló képessége közvetlenül, a nemzeti felügyeletet által is vizsgálható legyen, az EBA kiegészítette az említett ajánlását, melyet 2018. július 19-én publikált.⁴ A 2019. január 1-jétől hivatalosan hatályba lépett iránymutatásban a hitelintézetekre, illetve hitelintézeti csoportokra számított Pillér II-es tőkeajánlás (röviden: Capital Guidance vagy P2G) megállapítását várja el az érintett hatóságoktól. Ezzel a 2017 óta formálódó, pénzügyi rendszer és külön-külön a bankok stabilitására, biztonságosabb működésére irányuló újítás is beépült a szabályozásba. Ennek meghatározásához felügyeleti szolvenciastressztesztek kialakítására volt szükség, melynek az MNB 2018 elején eleget is tett. A mikroprudenciális hatóság az első évben a komplex SREP alá tartozó, mérlegfőösszeg alapján a legnagyobb magyar székhelyű bankokra, majd 2019-től a kis- és közepes bankokra is lefuttatja az említett, általa fejlesztett stressztesztet, és meghatározza a Capital Guidance-t. A P2G olyan felügyeleti iránymutatás, mellyel a mikroprudenciális hatóság meghatározza, hogy mennyi tőkepuffert tart indokoltnak az előírt SREP-tőkekövetelményen (TSCR) és makroprudenciális tőkepuffereken (együttesen OCR) felül ahhoz, hogy a felügyelt intézmény stresszkörülmények között se sértse meg a rá vonatkozó tőkekövetelményt. Ez tehát egyfajta „megfelelő követési távolság”. A bankok menedzsmentje eddig is tartott plusztőkét, hogy elkerülje a tőkekövetelmény-sértést, a továbbiakban azonban ezt a felügyelet számszerűsíti egy egységes stresszteszt keretében, és előírja a bankoknak ajánlás formájában. Fontos kiemelni, hogy az új eszköz iránymutatás, és nem minősül direkt tőkekövetelménynek, az csupán a felügyelő hatóság által kívánatosnak tartott, a stresszteszt eredményei alapján indokolt többlettőke mértékét határozza meg. A felügyelet a tőkesértést (kvázi karambolt) szankcionálja szigorúan, a „megfelelő követési távolság” tartását csak kívánatosként szabja meg. Az MNB ugyanakkor szorosabban nyomon követi azon intézményeket, ahol azt tapasztalja, hogy e puffer nem elegendő, és esetlegesen a tervezési horizonton tőkesértésre van kilátás, azaz a Felügyelet által meghatározott megfelelő követési távolságon belül

van az intézmény. Az adott évben érvényben lévő P2G alapesetben a megelőző évben lefolytatott stresszteszt alapján kerül megállapításra. A 2019. január 1-jétől érvényben lévő egyedi banki (szubkonzolidált) szinten meghatározott P2G-értékeket így a 2018-ban folytatott stresszteszt eredményeképp kalkulálja az MNB. Mivel a P2G-t csak ajánlás szintjén fogalmazták meg, így a megállapított érték megsértése eleinte csupán intenzív, a felügyelet és az adott bank közti kommunikációt, illetve tőkehelyzet-helyreállítási terv elkészítését vonja maga után. Az együttműködési szándék hiányában azonban a felügyelet akár a tőkesértés esetére fenntartott eszközöket is alkalmazhatja.

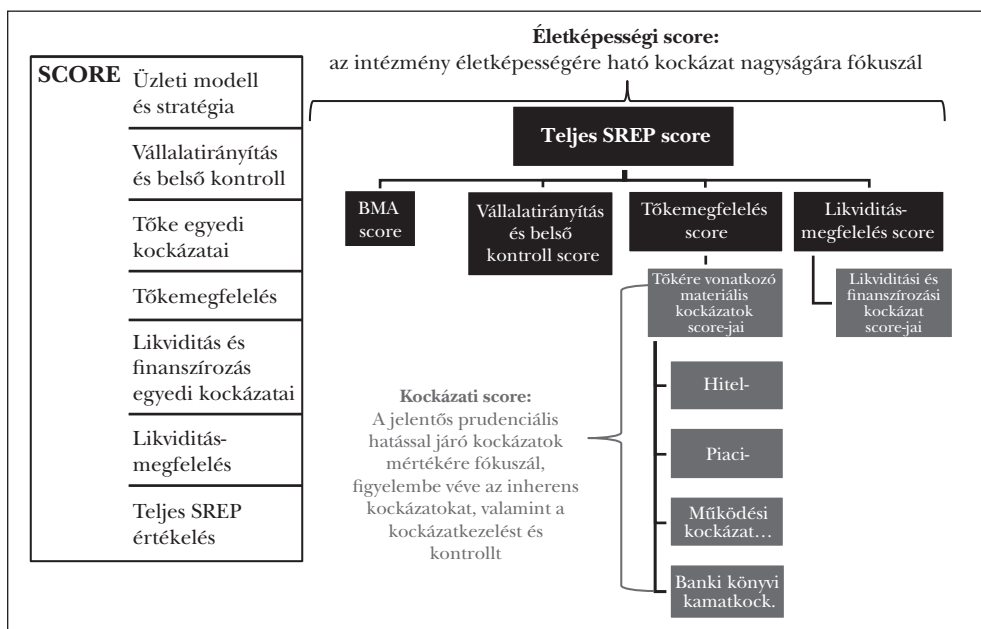
A felügyeleti stresszteszt módszertani alapját az EBA által kifejlesztett európai szintű párja adja. Ahhoz azonban, hogy a tesztelés a magyar pénzügyi szektor minden résztvevőjére teljes mértékben használható legyen, a nagyobb európai bankcsoportokra általánosított keretrendszert kissé át kellett dolgozni. A legfőbb módszertani különbség a részleges bottom-up, vagyis bizonyos meghatározott keretek közé szorított banki belső modellek használatán alapuló megközelítésről való áttérés volt. A magyar felügyelet által fejlesztett stresszteszt, a bankok közti jobb összehasonlíthatóság kedvéért, teljes mértékben központosított, azaz mind a makroszcenárió meghatározása, mind az előrejelzéshez felhasznált modellek és az adatokkal való feltöltés is az MNB kezében összpontosul. A bankszabályozás célja a *forward looking* szemlélet tovább erősítése, melyhez hozzájárult a hitelintézetek által használandó számviteli sztenderd megváltoztatása is. Az európai hitelintézetek számára a 2018-tól bevezetett IFRS9 egyik legfőbb újítása a hitelek értékvesztésképzését érintette. Míg az előző értékvesztési modell csak a ténylegesen, bizonyítékokkal alátámasztottan felmerült veszteségeket tudta kezelni, addig az új sztenderd a várható hitelezési veszteségeket modellezi, mely időben előrébb hozza az értékvesztésképzést. Ehhez az irányhoz csatlakozott 2019-től a felügyeleti stresszteszt is, mely így megfelelően és realiztikusabban tudja modellezni a dinamikában és mértékben is máshogy jelentkező értékvesztésképzéseket egy esetlegesen bekövetkező válság, romló makrogazdasági környezet szimulálása esetén.

Életképességi értékelés a folyamatos felügyelés és a vizsgálatok bázisán

Az előző fejezetekben bemutattuk, hogy a felügyeleti tevékenység gerincét jelentő folyamatos felügyelés, valamint a különböző helyszíni vizsgálatok milyen tevékenységeket ölelnek fel. Ezek azonban nem pontszerű események sorozata, hanem a belőlük kinyert információk egy komplex, intézményi éves értékelésben csúcsosodnak ki. Ez annak a koncepciónak a leképeződése, mely szerint a felügyelés egy megszakítatlan folyamatot jelent. Ezen folyamat adott évre vonatkozó záróakkordja az *életképességi vagy SREP-dialógus*, amely rendszerbe foglalja az adott évben a felügyelet által megvalósított minden tevékenységet, a rendszeres adatszolgáltatások feldolgozásától az elvégzett vizsgálatokon keresztül a prudenciális interjúkon át az adott évi helyszíni vizsgálatokig, ILAAP-, ICAAP-értékelésekig. A 2017-es év végétől az Európai Bankfelügyelet által kidolgozott módszertanra épülő rendszer több mint 70 mu-

tatószám és kvalitatív információk elemzése alapján mond egyértelmű véleményt az intézmények életképességéről, működésük fő aspektusairól, mint a vállalatirányítás, hitelkockázat, működési kockázat, tőkehelyzet és likviditás, transzparens és összehasonlítható elvek mentén történő értékelése útján. A felügyelés egész rendszerét átfogó SREP-dialógus adott évre vonatkozó összefoglalását jelentő SREP CEO-megbeszélések tematikája azért erre az értékelésre épült, mivel a mutatószett összetételén keresztül teljes áttekintést ad az intézmény működéséről és annak felügyeleti megítéléséről. A rendszerszinten jelentős intézmények tekintetében a mutatók negyedévente frissülnek, de a kisebb intézmények vonatkozásában is évente elkészül az elemzés és az ennek alapján előálló értékelés. Az éves értékelő beszélgetések az intézmények legfelsőbb vezetői szintjén történnek meg amiatt, hogy a hitelintézet első számú vezetője évente legalább egyszer lássa, hallja, mit gondol a Felügyelet az általa vezetett intézményről, melyek annak gyenge pontjai, fejlesztendő területei, legnagyobb kockázata, valamint a következő év felügyelési fókuszpontjai. Itt megismerhetők azok a folyamatos felügyelés keretében beérkezett információk, valamint helyszíni és egyéb vizsgálatok, melyek megalapozták az adott intézmény adott évi életképességi értékét. Ez a fajta logikailag zárt rendszerbe foglalt megközelítés az utóbbi évek felügyeleti vívmányai közé tartozik, mely segít, hogy a Felügyelet komplex módon átlássa és értékelje a bankokat, valamint, hogy a hitelintézetek értsék, tudják, mit hogyan kell tenniük annak érdekében, hogy a Felügyelet által legkockázatosabbnak ítélt területek fejlődjenek.

3. ábra: Kockázati és életképességi értékelés



Forrás: MNB

SZABÁLYOZÁSI TEVÉKENYSÉG

A mindenkori felügyelet kiemelt felelőssége, hogy a folyamatos felügyelés, valamint a vizsgálatok útján a szektorról szerzett információit vissza is csatornázza az intézmények felé jogszabályok, ajánlások és vezetői körlevelek formájában, annak érdekében, hogy az intézmények gyakorlata minél teljesebb mértékben megfeleljen a prudenciális és egyéb elvárásoknak. A Felügyelet széles körben fogalmazott meg ajánlásokat a szektor felé az elmúlt időszakban, amelyek egyik kulcsmotívuma volt a válságból és a válság utáni időszakból leszűrhető tapasztalatok kommunikálása a felügyelt intézmények felé. Bár hasonló eszköze az MNB-be kerülő felügyelési feladatot megelőzően is volt a korábbi pénzügyi felügyeléssel foglalkozó intézménynek, tekintettel a korábban már említett MNB-s komplex pénzügyi stabilitási eszközrendszerre, a megjelenő ajánlások jobban figyelemmel lehetnek nemcsak a mikrofelügyelés keretében felmerülő problémákra, de a makroszintű kockázatokra is. Ebben a tekintetben kiemelt jelentőségű ezen ajánlások sorában a 2018 júliusában hatályba lépett NPL (non-performing loan) ajánlás-csomag. Az ajánlás-csomag több egymásra épülő ajánlás koherens rendszere, a válságban és a válság után tapasztalt rossz gyakorlatok megelőzését szolgálja, tehát az alapvető cél, hogy a magas nemteljesítő hitelállományok kontrollálatlan módon ne is alakulhassanak ki a szektorban, és az intézmények folyamatosan készen álljanak a felépült rossz hitelállományok leépítésére, azok ne tokosodjanak be az intézmények könyveibe, mivel ezen állományok jelentős erőforrásokat vonnak el az alaptevékenységtől, rontva ezzel a pénzügyi közvetítőrendszer hatékonyságát. A csomag központi eleme az Európai Központi Bank NPL-ajánlásának implementációját megvalósító 10/2018 (II.27.) számú MNB-ajánlás, amely előírja, hogy a magas nemteljesítő hitelállománnyal rendelkező, felügyelt intézményeknek az NPL-állomány leépítésére vonatkozó stratégiával kell rendelkezniük, amelyet be kell nyújtaniuk a felügyeletnek. A stratégia elkészítése mellett az ajánlás szervezeti és folyamati elvárásokat is megfogalmaz annak érdekében, hogy a stratégiában megfogalmazott reális, de ambiciózus célok megvalósíthatósága biztosított legyen.

A csomag másik pillére az ingatlanalapú projektfinanszírozási ügyletek strukturálására, monitoringjára és a nemteljesítővé váló ilyen ügyletek helyes értékelésére vonatkozó 12/2018 (II.27.) számú ajánlás. Az ingatlanalapú projektfinanszírozás jelentette a hazai bankszektor legnagyobb problémáját a válság idején, és emiatt kulcsfontosságú, hogy a válság tapasztalataiból levonható következtetések beépüljenek mind az intézmények, mind pedig a felügyelet gyakorlatába, amelynek praktikus megvalósulását jelenti az ajánlás.

A fentiekhez szorosan kapcsolódik a 11/2018 (II.27.) számú ajánlás, amely az ingatlanfedezetek értékelésére vonatkozóan ad praktikus iránymutatást, mind a felügyelt intézményeknek, mind pedig az ingatlanértékelői szakmának, rögzítve olyan sarokpontokat mind az ingatlanértékelések szakmai tartalmával, mind pedig az ingatlanértékelések és az értékbecslők banki kezelésével kapcsolatban, amelyek helyes alkalmazása esetén elérhető, hogy az intézmények által fedezetbe vett ingatlanok fi-gyelembevétele megfelelő értékkel történjen a hitelezési döntések során.

A FELÜGYELÉS DIGITÁLIS MEGÚJÍTÁSÁNAK
CÉLJA ÉS ESZKÖZEI

A korábbi fejezetekből kiolvasható újfajta szemléletbeli megközelítés, hogy az MNB mint Felügyelet törekszik az intézmények életében folyamatosan jelen lenni, anélkül hogy gátolná, lassítaná, ellehetetlenítené azok prudens üzleti működését. A mai modern, informatizált világban ez a fajta megközelítés működőképes tud lenni, de ehhez tovább kell fejleszteni a módszertanokat, alakítani a felügyelés eszközrendszerét. A kulcsszó a digitalizáció. Az MNB stratégiai célja és küldetésének meghatározó eleme a „digitális felügyelés” megvalósítása. A digitális felügyelés a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Felügyelet folyamatosan keresi és implementálja azon technikai megoldásokat, újításokat, amelyek hatékonyabbá tehetik a tevékenységét. Egy felügyeleti megoldást egyrészt akkor tekintünk hatékonyknak, amennyiben a felügyelés alapvetően reaktív, utólagos jellegét proaktívra tudja változtatni, amely nem a már meglévő kockázatok kezelésére, hanem a kockázatok kiépülésének megakadályozására koncentrál. Másrészt, ha a véletlenszerű vagy szakértői mintaválasztással működő felügyelést sikerül leváltani egy, az adatok teljes körű vagy a lehető legszélesebb körű feldolgozását magában foglaló kockázati alapú megoldásra. Harmadrészt, ha a feldolgozandó adatok begyűjtése és feldolgozása minél nyersebb, hitelesebb formában történik, így csökkentve a csalás és az adatmanipuláció lehetőségét. Negyedrészt, ha a folyamatok automatizálása által a humánerőforrás-igényt vagy emberi hibák számát csökkenti.

Informatikai felügyelet – csak a változás állandó

Az informatikai felügyelet szintén azon területek közé tartozik, melyek állandóan változnak, ezáltal folyamatos szakmai fejlődést igényelnek ahhoz, hogy a szakértők lépést tudjanak tartani a legújabb technológiákkal. Ugyanakkor az IT-felügyelés módszertani alapjait is szükséges időről időre megújítani, és proaktívan elébe menni a változásoknak. Mindeközben pedig olyan állandó, kiszámítható szabályozói környezetet kell biztosítani a felügyelt intézmények számára, mely lehetővé teszi a technikai innovációt, és biztos keretet ad az új fejlesztések megvalósításához, hiszen egy nagyobb rendszercsere vagy új rendszer bevezetése általában többéves projekt. Ebben a szakmai kihívásokkal teli környezetben dolgozik a Magyar Nemzeti Bank informatikai felügyeleti szakterülete. A következőkben az informatikáról mint felügyeleti szakterületről lesz szó, ugyanakkor egyértelműnek látszik az az irány, hogy modern felügyeletről nem lehet beszélni úgy, hogy ne válna minden nagyobb felügyeleti szakterület (folyamatos felügyelet, vizsgálati szakterület) egyre inkább informatikai szakterületté. Ma már olyan informatikai megoldások jelentek meg, amelyek rengeteg folyamatot tudnak automatizálni, és a mesterséges intelligencia soha nem látott lehetőségeket adhat a prudens banküzem folyamatok figyelemmel kíséréséhez.

Módszertani fejlesztések az informatikai felügyelésben

Az informatikai eszközök elterjedése, az okostelefonok térhódítása és a „digitális bennszülöttek” generációinak megjelenése azt eredményezte, hogy mostanra az informatika mindennapjaink részévé vált, és pénzügyeinket is egyre többször intézzük elektronikus csatornákon. Ezt az irányt a pénzügyintézetek és a szabályozók is felismerték, ezért a banki digitalizáció is egyre nagyobb hangsúlyt kap az intézmények stratégiai tervei közt. Ennek egyik terjedőben lévő példája a papír nélküli, esetenként az ügyfél fizikai jelenlétét sem igénylő szerződéskötés vagy jognyilatkozat-tétel. Emellett a pénzügyintézetek másik gyakori digitalizációs célja a pénzmosás-megelőzési szabályoknak megfelelő, távoli ügyfélazonosítás megvalósítása, mely a távoli számlanyitáshoz vagy hitelfelvételhez szükséges. Ezek a megoldások az elérhető csúcstechnológia alkalmazását kívánják, miközben a háttérben működő jelenkori informatikai rendszerek sokszor évek óta változatlan formában, több évtizedes rendszerlogika szerint üzemelnek. Ez a kettősség mindennapi kihívást jelent – nemcsak a pénzügyintézetek, hanem az informatikai felügyelet számára is, mivel objektíven, a kockázatokra fókuszálva kell vizsgálnia nagyon eltérő, szemléletben és technológiában is külön világokat képviselő rendszereket, fejlesztési módszereket – akár egy cégen belül is. Ez a gyakorlatban a követelményrendszer és vizsgálati módszertan folyamatos újragondolását jelenti: minden egyes új technológia felveti azt a kérdést, hogy relevánsak-e még a korábban elvárt kontrollintézkedések, vagy van-e már valami jobb és korszerűbb kockázatcsökkentési intézkedés, amit a Felügyelet elvárhat vagy javasolhat. Alkalmazható-e ugyanaz az elvárásrendszer az agilis szoftverfejlesztésre, mint a hagyományos vízéses modellben készülő alkalmazásokra? A válasz sok más tényezőtől is függ (például a fejlesztőcsapat méretétől, a szoftver rendeltetésétől stb.), ezért a felügyelés során olyan rugalmas módszertani megközelítésre van szükség, melyet a szakértők az adott helyzet pontos ismeretében, a körülményeknek megfelelően tudnak alkalmazni.

A technikai megoldások és fejlesztési, üzemeltetési módszertanok mellett maga az informatikai ellenőrzési elvárásrendszer is változik. Például már nem okvetlenül számít biztonságosnak az a jelszópolitika, amit tíz éve még bármely auditor megfelelőnek értékelte. Ma már a jelszavas belépést önmagában nem tekintjük erős azonosításnak, függetlenül attól, milyen jelszókomplexitási követelményeket állított be a rendszergazda. Ugyanígy változnak az elvárt kontrollintézkedések az informatika más területein is, bár a megvalósítandó kontrollcél (például a felhasználó megfelelő azonosítása) ugyanazok maradnak. Épp ezért a felügyeleti módszertanok fejlődése is állandó, az egész vizsgálati keretrendszerre kiterjed, és a mélyebb technológiai vizsgálatok során használt útmutatók folyamatos naprakészen tartását is igényli.

Az MNB saját informatikai felügyeleti módszertanának állandó fejlesztése mellett egyre hangsúlyosabban megjelenő feladat a nemzetközi szabályozási trendek és irányok megismerése, követése, vagy akár proaktív részvétel ezek kialakításában. Az interneten keresztül nyújtott pénzügyi szolgáltatások sokszor országhatároktól függetlenül

elérhetőek, ezért a hazai pénzintézetek és fintech cégek szempontjából fontos, hogy ne kerüljenek versenyhátrányba az esetlegesen szigorúbb szabályozási háttér miatt. Ugyanakkor arra is ügyelnie kell a Felügyeletnek, nehogy a túl laza szabályozás hibájába essen, ezáltal túl nagy kockázatnak tegye ki az ügyfeleket, vagy lehetőséget nyisson a pénzmosásra. Különösen igaz ez az informatikai felügyelés területén, mivel a pénzügyi technológiai innováció elsősorban ezen a területen jelentkezik, és az ilyen újítások a Felügyeleten belül kerülnek görcsö alá az engedélyezési eljárások során, illetve a felügyelt intézmények vizsgálatánál. A nemzetközi szabályozó munkában való részvétel másik fontos mozgatórugója az egységes szemléletre és szabályrendszerre való törekvés. Világszerte fokozódó figyelem övezi a kiberbiztonsági incidenseket, és számos nemzetközi szervezet érzi úgy, hogy szabályozásokat kell alkotnia az általános kiberbiztonsági színvonal növelése érdekében. Ennek a szabályozói tendenciának azonban az a veszélye, hogy egymásnak ellentmondó, a gyakorlatban megvalósíthatatlan szabályozások születnek, amelyek összességében nemhogy javítanak, de éppenséggel rontják a pénzügyi rendszer kiberbiztonsági ellenálló képességét. Ezért is fontos, hogy az MNB-hez hasonló integrált, több szektorra jó rálátással rendelkező felügyelet fokozottan részt vegyenek a nemzetközi szabályozási és módszertani munkában, megosszák tapasztalataikat, és keressék a szinergiákat a meglévő és kialakulóban lévő szabályozási keretrendszerek közt.

Új eszközök az informatikai felügyelésben

Hagyományosan az informatikai felügyelet a helyszíni ellenőrzések alatt, különösen az átfogó vizsgálatok informatikai részvizsgálatakor, vagy a témavizsgálatok és célvizsgálatok során találkozik a felügyelt intézményekkel. Emellett az engedélyezési eljárások és állásfoglalás-kérések során is kaphatnak az intézmények informatikai vonatkozású szakvéleményt, melynek elkészítésében az informatikai felügyelet is közreműködik, de ilyenkor általában nincs közvetlen kapcsolat az intézmények informatikai vezetői, szakértői és az informatikai felügyelők közt. Az elmúlt két évben az MNB törekedett arra, hogy a korábbiaknál közvetlenebb kapcsolatot alakítson ki a felügyelt intézményekkel. Az informatikai felügyelet szakértői számos alkalommal biztosítottak konzultációs lehetőséget akár a Felügyelet által készített vizsgálati jelentésekkel kapcsolatban, akár tervezett nagyobb volumenű fejlesztések, rendszercserék, adatközpont-költöztetések során. A kiemelt informatikai projektek kapcsán a folyamatos felügyelet keretében az MNB jó gyakorlatnak tartja, ha az intézmények rendszeresen beszámolnak a projekt előrehaladásáról. Az ilyen személyes egyeztetések során a Felügyelet munkatársai válaszolnak az esetleg felmerülő kérdésekre, hogy ezzel is segítsék az intézmények megfelelését a jogszabályi és felügyeleti elvárásoknak. Az interaktívabb felügyeleti kapcsolattartás részeként az MNB igyekszik tapasztalatával is segíteni és nyomon követni a főbb rendszercseréket, adatközpont-költözéseket, a teljes informatikát érintő kiszervezéseket vagy az intézmények egyesülésével, összevonásával járó rendszer- és adatmigrációkat. Ugyanakkor a Felügyelet törekszik arra is, hogy az ilyen nagy figyelmet és sok erőforrást igénylő projektek nyomon követése során szükségtelenül ne vonjon el erő-

forrásokat a tényleges célok teljesítésétől azzal, hogy esetleg többletkötelezettségeket (adatkéresek, jelentések, helyszíni interjúk) ró az intézményekre. Ezért a felügyelők igyekeznek olyan szinten megismerni a folyamatban lévő projektet, hogy fel tudják dolgozni az intézmény saját döntéshozói részére készült tájékoztató, döntéselőkészítő anyagokat.

Az adatmigrációk vizsgálata során a hagyományos, mintavételezéses kontrolltesztelés továbbfejlesztése mellett az informatikai felügyelet alkalmaz a teljes adatpopuláció vizsgálatán alapuló eljárásokat is, megfelelő audit/adatelemző szoftver támogatásával. Így a felügyeleti ellenőrzések a korábbinál nagyon bizonyosságot szerezhetnek arról, hogy megfelelően, adatvesztés vagy nem megfelelő módosítás nélkül történt-e az adatmigráció. Az adatok helyessége abból a szempontból is fontos, hogy a személyes adatok kezelése során az adatalany erre vonatkozó jogai nem sérülhetnek.

A felhők felügyelete

Az informatikában a „felhő” olyan megoldás, amely lehetővé teszi az igény szerinti hozzáférést a megosztott, konfigurálható számítástechnikai erőforrásokhoz, melyeket gyorsan lehet allokálni, és használatukat lezárni, minimális menedzsmentráfordítással vagy szolgáltatói közreműködéssel. Ily módon a felhő használatával viszonylag gyorsan lehet új – üzleti vagy informatikai – szolgáltatásokat megvalósítani, akár cégen belüli IT-fejlesztési kapacitás nélkül is. Rugalmassága miatt egyre több pénzügyi választ felhős megoldásokat akár cégen vagy cégcsoporton belül (privát vagy közösségi felhő), akár kívül (publikus felhő). A felhő használata azonban mindig valamiféle kontrollvesztéssel jár az informatikai környezet felett, ha pedig a cégen belüli informatika teljes mellőzésével történik – hiszen erre is van lehetőség –, akkor akár az is előfordulhat, hogy még a rendelkezésre álló vagy könnyen megvalósítható kontrollintézkedések sem valósulnak meg. A választott felhőszolgáltatási modelltől függően a teljes infrastruktúrát (Infrastructure as a Service, IaaS), a platformot (Platform as a Service, PaaS) vagy csak a szoftvert (Software as a Service, SaaS) veszi igénybe a felhőszolgáltató ügyfele, a felügyelt intézmény. A modell meghatározza, milyen szinten tartja a saját kezében az adatokat, hozzáféréseket, szolgáltatásokat a felügyelt intézmény, és mennyiben hagyatkozik a felhőszolgáltató saját megoldásaira. Mikor a felügyelt intézmények belevágnak egy új, valamelyik felhőalapú szolgáltatási modellre épülő megoldás kialakításába, olyan technikai és megfelelési kérdésekkel szembesülnek, melyek a hagyományos, fizikailag egy szerverre telepített IT-megoldások kiépítése és üzemeltetése során nem merülnek fel. Például a felhők virtualizált világában könnyen előfordulhat, hogy az adat fizikai helyét még kontinensszinten sem tudja behatárolni az adat tulajdonosa. Az ilyen helyzetek elkerülése érdekében az MNB a korábban bemutatott szabályozási eszközhöz folyamodott, és ajánlást⁵ adott ki a pénzügyi szervezetek számára azzal a céllal, hogy gyakorlati segítséget nyújtson a közösségi és publikus felhőszolgáltatások igénybeviteléből eredő kockázatok kezelésére és a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásának egységes értelmezéséhez. Az ajánlás útmutatást ad a jogszabályi előírások betartásához, meghatározza a szerződések elvárt minimumkö-

vetelményeit, ismerteti a kezelendő kockázatokat, az elvárt kontrollintézkedéseket, a felügyeleti hatóság ellenőrzéseinek fő szempontjait, és illeszkedik más európai szabályozásokhoz. A felhőszolgáltatásokról szóló ajánlás⁶ legfrissebb, átdolgozott verzióját 2019 márciusában adta ki az MNB.

SZABÁLYOZÓ ÉS A FINTECH INNOVÁCIÓK

Közkeletű mondás, hogy a fejlődés megállíthatatlan. Ez különösen igaz a 21. század elejére. A technológiai fejlődés ez idáig soha nem látott sebességet ért el. Az átlagember számára is szinte minden újdonság viszonylag könnyen elérhető. Az információs csatornák – internet, Facebook, Twitter, Tumblr és megannyi más – csak ontják magukból a híreket a világról.

Az információáradatban sok esetben igen nehéz kiigazodni, valamint a releváns, bennünket érdeklő és hasznos információkat nem könnyű megszerezni, viszont a sok esetben szidott információözönnek van néhány jótékony hatása is: a fogyasztók – szolgáltatói szemüvegen keresztül nézve: ügyfelek – számára szinte azonnal elérhetővé válnak azok az újdonságok, amelyek gyorsabb, kényelmesebb, nagyobb hozzáadott értéket tartalmazó és nem utolsósorban olcsóbb szolgáltatásokat, megoldásokat jelentenek. Illetve az ügyféloldalt tekintve, a fogyasztók oldaláról is az egyes szolgáltatásokkal szemben támasztott követelmények szinte azonnal megjelenhetnek a másik oldal számára is. A virtuális térben a keresleti és kínálati oldal így majdhogynem azonnal tud reagálni egyrészt a fogyasztói igényekre, másrészt pedig az újdonságok adta lehetőségekre. Természetesen ahhoz, hogy egy ötletből/igényből „termék” váljon, nem elegendő az információk megosztása, mindkét oldalon értő fülekre, a megvalósítás szándékára, valamint olyan szabályozói környezetre, látásmódra, eszközrendszerre van szükség, amely egyik oldalon támogatja az újdonságok piaci környezetbe történő implementálását, a másik oldalon pedig a piaci szereplők részére garantálja az új termékekkel, szolgáltatásokkal megjelenő kockázatok miatt a piaci szereplők biztonságát. A szabályozó, felügyeletet által működtetett – jelen ismereteink szerint legmodernebb – két támogató eszköz az „Innovation Hub”, valamint a „Regulatory Sandbox”.

Innovation Hub

A pénzügyi szabályozók a világ számos országában felismerték, hogy – más iparágakhoz hasonlóan – az innovációk piacra lépésének támogatása, szabályozása nélkül a szolgáltatások tekintetében lemaradnak a versenyben, valamint az országspecifikus gazdasági célok megvalósítása is veszélybe kerülhet. Az innovációt támogató szabályozói eszközök egyik eleme az ún. Innovation Hub. Az Innovation Hub a legtöbb esetben egy elektronikus felület, amely lehetőséget biztosít a szabályozó és a piaci szereplők, illetve a piaci szereplők egymás közötti közvetlen információcserére. Az Innovation Hubok működésére nincsen általánosan elfogadott séma, országonként más és más lehet a működési mechanizmus, viszont találhatunk megegyező elemeket.

Az MNB által működtetett Innovation Hub a nemzetközi jó gyakorlatokat összesíti, könnyen kezelhető felhasználói felülettel rendelkező weboldal, amely az alábbi funkciókat tartalmazza:

– Információs tárházként működik, azaz az egyes fejlesztésekre vonatkozó pontos jogszabályi környezetet mutatja meg a vonatkozó MNB-s elvárások feltüntetésével. Információkat tartalmaz az egyes engedélyek megszerzésére vonatkozóan.

– Ezen a felületen lehet a szabályozó felé feltenni az innovációs megoldáshoz tartozó, jogszabályban nem vagy nem teljesen szabályozott kérdéseket.

– Kommunikációs Hub, valamint nemzetközi kooperációs platform, ahol információk oszthatóak meg a piaci szereplők között.

A szereplők közötti információáramlás segítése mellett a felület fő funkciója a jogszabályi megfelelés biztosításához a szabályozói támogatás kérése. Értelemszerűen a platform csak előre meghatározott feltételek mellett működtethető hatékonyan. A kérdés benyújtását szerkesztett – könnyen értelmezhető és kitölthető – elektronikus űrlapon teheti meg a kérelmező.

Regulatory Sandbox (Innovációs Pénzügyi Tesztkörnyezet, IPT)

A modern szabályozói eszköztár másik eleme a Regulatory Sandbox biztosítása, mely nem egyedi, kizárólag Magyarországon működő eszköz, ez a megoldás már számos országban megtalálható. Ugyanakkor Európában az Egyesült Királyság után másodikként, régióinkban pedig elsőként került bevezetésre a szabályozott keretek között működő Regulatory Sandbox 2018 decemberében.

A Sandbox alatt szabályozott piaci tesztkörnyezetet értünk pénzügyi termékek és szolgáltatások vonatkozásában, amely alkalmas arra, hogy az innovációkat meghatározott időkorlát betartásával, meghatározott ügyfélkörön a szolgáltatás/termék nyújtója kipróbálhassa oly módon, hogy a tesztidőszak alatt előre meghatározott jogszabályi követelmények alól felmentést kaphasson. Az Innovációs Pénzügyi Tesztkörnyezet (IPT) célja, hogy a piaci szereplők részére a túlzott kockázatvállalást megelőzze, illetve a tesztidőszak során felmerült tapasztalatok függvényében – amennyiben szükséges – a vonatkozó jogszabályi környezetet módosítani lehessen. Ahogy az Innovation Hub esetében is a hatékony működés elősegítése érdekében a szabályozó oldal meghatározza a befogadási kritériumokat, az IPT tekintetében is definiálták az új termékekre/ szolgáltatásokra vonatkozó befogadási feltételeket:

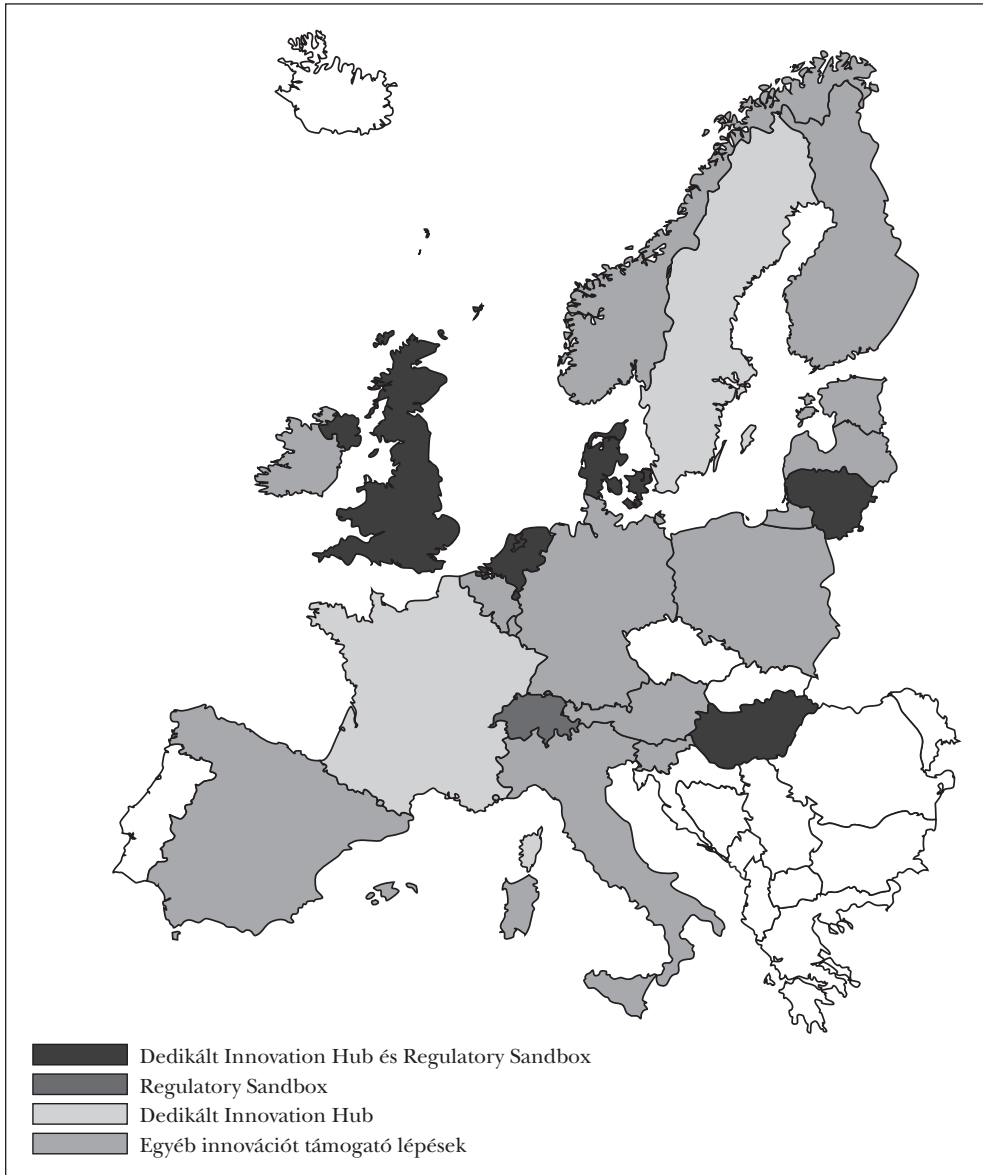
– A terméknek/szolgáltatásnak innovatívnak kell lennie;

– A terméket/szolgáltatást a sikeres tesztidőszakot követően a magyarországi piacon be kell vezetni;

– Az IPT-ben tesztelendő terméknek/szolgáltatásnak tesztelésre kész készülségi szinten kell lennie.

A szabályozó a tesztidőszakot megelőzően egyeztet a szolgáltatóval, valamint az IPT-be történő belépési nyilatkozatot követően a tesztidőszak végéig folyamatosan nyomon kíséri a tesztelési eredményeket. A tesztelés kimenetele háromféleképpen alakulhat:

4. ábra Innovation Hubok és Regulatory Sandboxok Európában



Forrás: MNB; EBA, <https://eba.europa.eu/-/esa-publish-joint-report-on-regulatory-sandboxes-and-innovation-hubs>

– A termék/szolgáltatás megfelel a jelenlegi szabályozói környezetnek, így a piacra teljeskörűen bevezethető.

– A termék/szolgáltatás kapcsán a vonatkozó MNB-rendelet vagy -rendeletek módosítását követően válik elérhetővé korlátozások nélkül.

– A szolgáltatás nem felel meg a jogszabályi környezetnek, valamint a jogszabályok nem módosíthatóak, így a szolgáltatás/termék nem nyújtható.

Az Innovation Hub és Regulatory Sandbox eszközökkel lehetőség nyílik arra, hogy a gyorsan változó világunkban a szabályozó rövidítse a pénzügyi fejlesztések piaci bevezetésének időigényét, fenntartva a piaci szereplők részére – különösen ebben a szektorban kiemelkedő jelentőséggel bír – elengedhetetlen biztonságot, valamint hogy a későbbi Felügyelés könnyebb legyen azáltal, hogy az érintett hatóságok időben megismerik, megértik az innovációk természetét, új felügyelési módszerekkel tudják támogatni azok működését, és így minden felhasználó biztonságos keretek között tudja használni a különböző pénzügyi újításokat.

JEGYZETEK

- ¹ A Magyar Nemzeti Bank 12/2018. (II.27.) számú ajánlása az ingatlanfinanszírozási projekthitelek értékeléséről és kezelésének egyes kérdéseiről.
- ² ILAAP – internal liquidity adequacy assessment process.
- ³ ICAAP – internal capital adequacy assessment process.
- ⁴ <https://eba.europa.eu/documents/10180/2282666/Revised+Guidelines+on+SREP+%28EBA-GL-2018-03%29.pdf>
- ⁵ A Magyar Nemzeti Bank 2/2017. (I.12.) számú ajánlása a közösségi és publikus felhőszolgáltatások igénybevételéről – 2019. május 1. napjával hatályon kívül helyezve, lásd 4/2019. ajánlást.
- ⁶ A Magyar Nemzeti Bank 4/2019. (IV.1.) számú ajánlása a közösségi és publikus felhőszolgáltatások igénybevételéről.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- EBA (2018): *Final Report. Guidelines on the Revised Srep and Supervisory Stress Testing* (pénzügyi intézmények stresszellenálló képessége, SREP). <https://eba.europa.eu/documents/10180/2282666/Revised+Guidelines+on+SREP+%28EBA-GL-2018-03%29.pdf>.
- Fábián Gergely – Virág Barnabás (2018): *Bankok a történelemben: innovációk és válságok*. Magyar Nemzeti Bank Könyvsorozata, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- ICAAP-ILAAP-BMA – Felügyeleti felülvizsgálatok. www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/felugyeleti-szabalyozo-eszkozok/modszertani-kezikonyvek/icaap-ilaap-bma-felugyeleti-felulvizsgalatok.
- Lehmann Kristóf – Palotai Dániel – Virág Barnabás (2017): *A magyar út – célzott jegybanki politika*. Magyar Nemzeti Bank Könyvsorozata, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- MNB (2019): *Jelentés 2013–2019*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, www.mnb.hu/letoltes/mnb-jelente-s-2013-2019-hun-0220.pdf.
- Szabó András Viktor (2018): Új tőkeajánlás vár a bankokra 2019-től. *Világgazdaság*, www.vg.hu/vilaggazdasag/vilaggazdasag-penzugy/uj-tokeajanlas-var-a-bankokra-2019-tol-1145639/.

Kecskés András

A magyar tőkepiaci szabályozás, különös tekintettel az új befektetési formák megjelenésére

**Capital Market Regulation in Hungary,
with Special Focus on the Emergence
of New Forms of Investment**



Összefoglalás

A tanulmány röviden áttekinti a magyar tőkepiaci szabályozás néhány fontosabb szegmenst. Bemutatja a tőzsdékre vonatkozó szabályokat, valamint a befolyásszerzés menetét. Emellett az új típusú befektetési formák közül is ismerteti az érdekesebb típusokat, mint például az ismertnek tekinthető hedge fundokat, valamint a magyar jogban viszonylag új elemnek számító szabályozott ingatlanbefektetési társaságokat. A tanulmány fő megállapítása, hogy a magyar tőkepiaci jog fejlődése illeszkedik a nemzetközi tendenciákba.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: K20, K29, K22

Kulcsszavak: tőkepiac, Magyarország, alternatív befektetési alapok, szabályozott ingatlanbefektetési társaságok

Summary

The paper gives a brief summary of some of the significant segments in capital market regulation, such as the stock exchanges and the rules of acquisition. A description is

DR. HABIL. KECSKÉS ANDRÁS PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (kecskes.andras@ajk.pte.hu)

given of the more important new forms of investment, including hedge funds and regulated property companies, the former known, the latter relatively new in Hungarian law. The main conclusion of the paper is that the development of Hungarian capital market law fits into the international trends.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: K20, K29, K22

Keywords: capital market, Hungary, alternative investment funds, regulated property companies

BEVEZETÉS

A tanulmány célja rövid áttekintést adni a magyar tőkepiaci jog szabályozási rendszeréről, és ismertetni néhány alapvetést a tőzsdéről és a tőkepiacokról. Ezzel összefüggésben nem feledkezhetünk meg a vállalatfelvásárlásokra vonatkozó jogi szabályozási környezetről sem, amely viszonylag újnak tekinthető a magyar jogban. Nem volna teljes a körkép a – nemzetközi üzleti élet gyakorlata alapján megjelent – új befektetési formák és azok szabályozásának bemutatása nélkül, ezért a tanulmány második része az alternatív befektetési alapok magyarországi szabályozását tekinti át, kitérve a hedge fundokra mint az egyik leginkább elterjedt alternatív befektetési formára. Ezenkívül bemutatjuk a szabályozott ingatlanbefektetési társaságot, amely amerikai mintára jelent meg a magyar jogban. A magyar tőkepiaci jog fejlődését erőteljesen determinálják a nemzetközi gazdasági folyamatok, valamint az európai uniós szabályozási környezet (Lentner, 2017; Lentner–Zéman, 2017), így a tanulmány időnként a nemzetközi példákra is kitekintést nyújt.

TŐKEPIACI JOGI SZABÁLYOZÁS

A magyar tőkepiaci jogra vonatkozó szabályok jelentős része a 2001:CXX. törvény (tőkepiaci törvény) rendelkezései között található meg. Ugyanakkor más jogszabályok is tartalmaznak a tőkepiaci működéssel összefüggésbe hozható szabályokat, így például a Polgári törvénykönyvről szóló 2013:V. törvény jogi személyekről szóló 3. könyvében megtalálhatjuk a nyilvánosan működő részvénytársaságra vonatkozó szabályokat, a kötelmi jogról szóló 6. könyvben pedig az értékpapírokra vonatkozó háttérszabályokat.

A tőzsde és a tőzsdei tevékenység

A tőzsde egy koncentráltan és szervezeten működő piac, ahol az értékpapírokkal való kereskedelem szabályozott formában történik (Kecskés, 2016:463). A tőkepiaci törvény II. fejezet definíciója alapján a tőzsde „a hatékony tőkeáramlás, tőkeértékelés, az árfolyam és egyéb kockázat megosztása érdekében a tőzsdei termékek keresletét és

kínálatát koncentráló, azok kereskedését lebonyolító, a nyilvános árfolyam-alakulást elősegítő vállalkozás”. A tőkepiaci törvény meghatározása értelmében tőzsdei tevékenység „a tőzsdei termék szervezett, szabványosított kereskedésének üzletszerű lebonyolítása”. A magyar szabályozás alapján tőzsdei tevékenységet kizárólag tőzsde végezhet. A tőzsdére a Polgári törvénykönyv (Ptk.) jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit, fióktelep formájában működő tőzsdére pedig a külföldi vállalkozások magyarországi fióktelepéről szóló 2003:LIV. törvény (Fkt.) rendelkezéseit kell alkalmazni a tőkepiaci törvényben foglalt eltérésekkel. Tőzsde alapítása csak a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, illetve 2013-tól a felügyeleti tevékenységet ellátó MNB (továbbiakban: Felügyelet) engedélyével, továbbá dematerializált részvényekkel rendelkező részvénytársasági formában, illetve külföldi tőzsde fióktelepe formájában történhet. Tőzsde árualapú ügyletek, deviza-, valamint határidős kamatlábügyletek kereskedése esetén legalább százötven millió, egyéb tőzsdei termék kereskedése esetén legalább ötszázmillió forint pénzben befizetett alaptőkével (jegyzett tőkével) alapítható. A törvény által meghatározott keretek között a tőzsde szabályzatban határozza meg a tevékenységére, illetve a tőzsdei kereskedőkre és kibocsátókra vonatkozó szabályokat (Kecskés, 2016b).

A tőzsdei kereskedés szabályai

Tőzsdei kereskedő az a személy lehet, aki 1) legalább egy, az adott tőzsdén forgalmazott tőzsdei termék kereskedésének folytatásához szükséges felügyeleti, illetve más hatósági engedéllyel rendelkezik; 2) megfelel a tőzsde szabályzataiban foglalt feltételeknek; 3) a tőzsdével megkötö a szerződést, melyben vállalja a tőzsde szabályzataiban előírt feltételek teljesítését, betartását; 4) a tőzsdei ügyletek elszámolására szerződést kötött a központi szerződő féllel, illetve központi értéktárral vagy olyan klíringtaggal, melyen keresztül az elszámolás teljesíthető. A kereskedési jog tartalmát és gyakorlásának feltételeit a tőzsde szabályzatában határozzák meg. A tőzsde jogosult a tőzsdei kereskedőtől azok tőzsdén folytatott tevékenységével kapcsolatos, illetve azt befolyásoló információk kérésére, gyűjtésére. A tőzsdei kereskedési jog megszűnésével (a tőzsdei kereskedő megszűnése, halála, a tőzsdei kereskedési szerződés felmondása stb.) kapcsolatos szabályokat a tőkepiaci törvény 316. §-a tartalmazza (Kecskés, 2016b).

A tőzsdei ügyletek típusai

A tőzsdei ügylet az a szerződés, amelyet a tőzsdei kereskedő a tőzsdén – a tőzsdei szabályzat által lehetővé tett körben és módon – tőzsdei termékre vonatkozóan köt. A tőzsdei ügylet azonnali, határidős és opciós ügylet és ezek kombinációja lehet.

– Azonnali ügylet: ha a tőzsdei ügyletben az ügylet tárgyának tényleges átadására anélkül vállalnak kötelezettséget, hogy a teljesítés módját és idejét meghatározták volna, a kötelezettséget a tőzsdei szabályzatban meghatározott módon és időben kell teljesíteni. Ilyen pl. a részvények, kötvények azonnali vétele vagy eladása.

– Határidős ügylet: a szerződő felek megállapodhatnak abban, hogy a tőzsdei ügyletben vállalt kötelezettségeiket a tőzsdei szabályzat által meghatározott, később

bi időpontban teljesítik. A származékos ügyletek tipikus példái a határidős ügyleteknek.

– Opció ügylet: alapvetően két különböző típusú opciós ügyletet határolunk el. Ha a kötelezett tőzsdei termékre másnak vételi jogot enged, a jogosult a vételi jog tárgyát egyoldalú nyilatkozattal megvásárolhatja (vételi opció). Annak a személynek, aki a jogosulttal szemben a tőzsdei termékre vételi kötelezettséget vállal, a jogosult a tőzsdei terméket egyoldalú nyilatkozattal eladhatja (eladási opció). Azonban az Egyesült Államokkal ellentétben, az opciós piacok Magyarországon nem képesek hasonló likviditási, illetve tőkésítési szint elérésére, fenntartására (Kecskés, 2016b).

A transzparens tőkepiaci működés alapfeltétele a bennfentes kereskedelem és a piaci manipuláció széles körű visszaszorítása.

A bennfentes kereskedelem és a piaci manipuláció szabályozása a tőkepiaci törvényben és az uniós jogban

A tőkepiaci törvény bennfentes kereskedelemről és a piaci manipulációról szóló rendelkezései 2016. július 1-jétől közvetlenül a piaci visszaélésekről szóló 596/2014/EU rendelet szabályaira utal. A rendelet 14. cikke tilalmazza a bennfentes kereskedelmet és annak kísérletét, másik személy részére bennfentes kereskedelem folytatására vonatkozó tanácsadást, rábírását, és szintén tiltja a bennfentes információk jogosulatlan közzétételét. A rendelet 8. cikke a bennfentes kereskedelem fogalmát a következőképp ragadja meg:

– Bennfentes kereskedelem az, amikor a bennfentes információkkal rendelkező személy ezeket az információkat felhasználja oly módon, hogy közvetlenül vagy közvetve, saját vagy harmadik személy javára az információhoz kapcsolódó pénzügyi eszközöket szerez meg vagy idegenít el.

– Szintén bennfentes kereskedelemnek minősül a bennfentes információ felhasználása az információhoz kapcsolódó pénzügyi eszközre szóló megbízás visszavonása vagy módosítása révén akkor, ha az adott személy a bennfentes információhoz a megbízást követően jutott hozzá.

– A kibocsátási egységeknek vagy az azokon alapuló egyéb aukciós termékeknek az 1031/2010/EU rendelet szerint megtartott aukciója esetében a bennfentes információ felhasználásának minősül az is, amikor valamely személy saját javára vagy harmadik személy javára megad, módosít vagy visszavon egy ajánlatot.

Az 596/2014/EU rendelet bennfentes kereskedelemnek minősíti azt is, amikor egy személy másik személynek a bennfentes kereskedelemben való részvételt tanácsolja vagy másik személyt a bennfentes kereskedelemben való részvételre rábírja. Ennek egyik fontos feltétele, hogy a tanácsot adó vagy a részvételre rábíró személy bennfentes információval rendelkezzen, és 1) ezen információ alapján a másik személynek azt tanácsolja, hogy olyan pénzügyi eszközöket szerezzen meg vagy idegenítsen el, amelyekre az információ vonatkozik, vagy rábírja a másik személyt ezek megszerzésére vagy elidegenítésére; vagy 2) ezen információ alapján a másik személynek azt tanácsolja, hogy olyan pénzügyi eszközökre vonatkozó megbízást vonjon vissza vagy

módosítson, amelyekre az információ vonatkozik, vagy rábírja a másik személyt ezek visszavonására vagy módosítására. A tanács vagy rábírás felhasználása vagy további átadása bennfentes kereskedelemnek minősül, ha a tanácsot vagy rábírást felhasználó vagy átadó személy tudja vagy tudnia kellene, hogy az bennfentes információn alapul.

A rendelet 15. cikke kimondja, hogy tilos a piaci manipuláció és annak kísérlete. A tőkepiaci törvény korábbi, piacbefolyásolásról szóló szabályaihoz képest sokkal részletesebben rendelkezik a rendelet 12. cikke, amelynek (1) bekezdése értelmében piaci manipulációnak minősül:

– olyan ügylet kötése, vételi vagy eladási megbízás adása, vagy olyan egyéb magatartás, amely 1) hamis vagy félrevezető jelzéseket ad, vagy valószínűsíthetően adhat valamely pénzügyi eszköz, kapcsolódó azonnali árutőzsdei ügylet vagy kibocsátási egységeken alapuló aukciós termék kínálata, kereslete vagy ára tekintetében; vagy 2) a szokásostól eltérő vagy mesterséges szinten rögzíti, vagy valószínűsíthetően rögzítheti egy vagy több pénzügyi eszköz, kapcsolódó azonnali árutőzsdei ügylet vagy kibocsátási egységeken alapuló aukciós termék árát. Ezek alól kivételt képez, ha az ügyleteket kötő, vételi vagy eladási megbízást adó vagy bármely más magatartást tanúsító személy bizonyítja, hogy az ilyen ügylet, megbízás vagy magatartás indokai jogszerűek, és megfelelnek valamely, a rendelet 13. cikkében megállapított, elfogadott piaci gyakorlatnak;

– olyan ügylet kötése, vételi vagy eladási megbízás adása, vagy olyan egyéb tevékenység vagy magatartás, amely egy vagy több pénzügyi eszköz, kapcsolódó azonnali árutőzsdei ügylet vagy kibocsátási egységeken alapuló aukciós termék árát érinti vagy érintheti, és amelynek során fiktív eszközökhöz vagy a megtévesztés, félrevezetés egyéb formájához folyamodnak;

– olyan információk terjesztése az internetet is magában foglaló tömegtájékoztatásban vagy bármilyen más eszközzel, amelyek valamely pénzügyi eszköz, kapcsolódó azonnali árutőzsdei ügylet, kibocsátási egységeken alapuló aukciós termék kínálata, kereslete vagy ára tekintetében hamis vagy félrevezető jelzéseket adnak vagy valószínűsíthetően adhatnak, vagy a szokásostól eltérő vagy mesterséges szinten rögzítik egy vagy több pénzügyi eszköz, kapcsolódó azonnali árutőzsdei ügylet vagy kibocsátási egységeken alapuló aukciós termék árát, beleértve híresztelések terjesztését, ha a terjesztő személy tudta vagy tudnia kellett volna, hogy az információ hamis vagy félrevezető;

– valamely referenciaértékre vonatkozóan hamis vagy félrevezető információk továbbítása, hamis vagy félrevezető adatok közlése, ha az információt továbbító vagy az adatokat közlő személy tudta, vagy tudnia kellett volna, hogy az információk vagy az adatok hamisak vagy félrevezetőek, továbbá valamely referenciaérték kiszámításának manipulálására irányuló bármely magatartás.

A rendelet a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében, példálózó jelleggel, felsorol olyan magatartásokat, amelyek piaci manipulációnak minősülnek, így például személyek összejátszása, amelynek célja az erőfölény biztosítása pénzügyi eszköz, kapcsolódó azonnali árutőzsdei ügylet vagy kibocsátási egységeken alapuló aukciós termék kínálata, kereslete tekintetében, de idetartozhat a tömegtájékoztatásban való szereplés ki-

használása, hogy a piaci árfolyamokat manipulálják. A rendelet I. számú melléklete tartalmazza a megtevesztés és félrevezetés egyéb formájának alkalmazására, valamint a hamis vagy félrevezető jelzésekre és az árfolyamrögzítésre utaló jeleket.

Befolyásszerzés nyilvánosan működő részvénytársaságban

Az egyes tőkepiaci szereplők térnyerése a tőkekoncentráció során nemcsak befektetővédelmi, de nemzetgazdasági stratégiai kérdéseket is felvet, ezért nagy hangsúlyt kell helyezni a szabad tőkeáramlás és a befektetők hosszú távú érdekeinek összhangjára a szabályozás során.

Az önkéntes vételi ajánlatra vonatkozó rendelkezések

A tőkepiaci törvény alapján, vételi ajánlat útján történő befolyásszerzésre akkor is sor kerülhet, ha a vételi ajánlat tétele nem kötelező. Más szavakkal élve, lehetőség van önkéntes vételi ajánlat realizálódására is. Önkéntes vételi ajánlat útján történő befolyásszerzésre a kötelező vételi ajánlat útján történő befolyásszerzés szabályai irányadók azzal az eltéréssel, hogy a céltársaság igazgatósága nem köteles a vételi ajánlatot véleményezni, illetve pénzügyi tanácsadót megbízni, továbbá a vételi ajánlatot nem kötelező a részvénytársaság valamennyi szavazati jogot megtestesítő részvényére megtenni. Továbbá önkéntes vételi ajánlat esetén ellenajánlat nem tehető. Az ajánlattevő, az ajánlattevő befolyásoló részesedése alatt álló vállalkozás, valamint a vele összehangoltan eljáró személyek,¹ illetve bármelyikük megbízásából harmadik személy újabb önkéntes vételi ajánlatot az önkéntes vételi ajánlat lezárásától számított hat hónapon belül nem tehet. Ha az elfogadó nyilatkozatokban felajánlott részvények száma a vételi ajánlatban meghatározott mértéket meghaladja, a részvények átruházására kizárólag a részvények névértékének arányában kerülhet sor (Kecskés–Halász, 2013).

Kötelező nyilvános vételi ajánlat

A tőkepiaci törvény alapján a céltársaságban² való huszonöt százalékot meghaladó mértékű befolyásszerzéshez (ha a befolyást szerző részvényesen kívül senki sem rendelkezik a szavazati jogok tíz százalékát meghaladó befolyással), illetve a harminchárom százalékot meghaladó mértékű befolyásszerzéshez a Felügyelet által előzetesen jóváhagyott nyilvános vételi ajánlatot kell tenni.

Az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről szóló 1996:CXI. törvény 33%-os határértéket állapított meg ebben a vonatkozásban, így ebben a tekintetben a tőkepiaci törvény lényeges változást nem hozott (Sándor, 2002:139). A befolyás mértékének megállapítása során a közvetlen és közvetett befolyást és az összehangoltan eljáró személyek, valamint a közeli hozzátartozó befolyásának mértékét egybe kell számítani. A befolyás mértékének megállapítása során a harmadik személy által a saját nevében, de a részvényes javára történő szavazati joggyakorlást a részvényes szavazati jogaként, a szerződést biztosító

mellékkötelezettségként biztosítékul adott részvény alapján, a részvényt megillető szavazati jogot pedig a biztosíték jogosultjának szavazati jogaként kell figyelembe venni (Kecskés–Halász, 2013). Az ajánlattételi kötelezettséget nem kell alkalmazni a részvényesek rendes közgyűlésein történő szavazati jogot meg nem testesítő értékpapírok megszerzése esetében, így a 2004/25/EK irányelv preambuluma 11. pontja, illetve a 2. cikk (1) e. pontja érvényesül a magyar tőkepiaci szabályozásban is. A vételi ajánlatot a részvénytársaság valamennyi szavazati jogot megtestesítő részvényére és valamennyi szavazati joggal rendelkező részvényese számára kell megtenni (Kecskés–Halász, 2013).

A tőkepiaci törvény értelmében amennyiben a fentebb meghatározott határértéket meghaladó befolyás megszerzésére nem a befolyást szerző közvetlenül erre irányuló magatartása következtében, vagy vételi jog, visszavásárlási jog érvényesítése, illetőleg határidős vételi megállapodás teljesítése alapján, illetve állami vagyongazdálkodó szervezet által lefolytatott, törvényben szabályozott eljárás keretében, vagy összehangoltan eljáró személyek együttműködése eredményeképpen került sor, akkor a vételi ajánlatot legkésőbb a közzétételtől számított tizenöt napon belül meg kell tenni. Ezen esetekben is az uniós irányelvhez igazodik a magyar szabályozás, az ilyen esetekben az ajánlatokat a lehető legkorábban meg kell tenni (Kecskés–Halász, 2013).

Fontos eltérés a magyarországi és az európai szabályozás között, hogy míg az irányelv 5. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a kötelező vételi ajánlatot a korábban szerzett, a társaság irányítását lehetővé tevő értékpapírokra kell megtenni, addig a tőkepiaci törvény értelmében az ajánlatot előzőlegesen kell megtenni. Más szavakkal, az EU-s szabályozás alapján az ajánlattételi kötelezettség a befolyásszerzés eredményeképp jön létre, míg a magyarországi szabályozás alapján ez a kötelezettség a befolyásszerzés előfeltételeként jelentkezik (Gadó, 2000:16). A magyar szabályozás ebben a vonatkozásban hatékonyabb védelmet nyújt a kisebbségi részvényesek számára, ugyanakkor nem ró kedvezőtlenebb feltételeket az ajánlattevőre, mint a közösségi szabályozás. Az előzőlegesen megteendő vételi ajánlat esetében is hasonló a helyzet, mivel az irányelv csupán azt határozza meg, hogy az ajánlatot a lehető legkorábban kell megtenni, míg a tőkepiaci törvény 15 napos határidőt állapít meg (Kecskés–Halász, 2013).

Összehangoltan eljáró személyek befolyásszerzése esetén a vételi ajánlat megtételére valamennyi szerződő fél együttesen köteles, kivéve, ha a felek megállapodnak a vételi ajánlatot tevő személyéről. A vételi ajánlat megtételére kötelezett személyében való megállapodás nem mentesíti a feleket a vételi ajánlat megtételével kapcsolatos felelősség alól. A vételi ajánlat útján történő befolyásszerzés lebonyolítására befektetési szolgáltatót kell megbízni. Az ajánlattevő valamennyi felajánlott részvényt köteles megvásárolni, kivéve, ha az elfogadó nyilatkozatok alapján az ajánlattevő nem szerezne a céltársaságban ötven százalékot meghaladó befolyást, és a vételi ajánlat erre az esetre tartalmazta az elállás jogának fenntartását. A vételi ajánlat elfogadására vonatkozó jogosultság gyakorlása során tilos megsérteni a részvényesek között az egyenlő bánásmód követelményét (Kecskés–Halász, 2013).

Határidők a vételi ajánlat elfogadására

A törvény biztosítja a céltársaság részvényeseinek a kellő időt egy megfelelően átgondolt döntés meghozatalára. A tőkepiaci törvény kimondja, hogy a vételi ajánlat elfogadására nyitva álló határidő legalább harminc nap, legfeljebb hatvanöt nap lehet. A megszabott határidő az EU-s szabályozásban előírt határidő duplája, ugyanakkor a maximumként meghatározott 65 nap biztosítja, hogy az ajánlat elfogadásával vagy elutasításával kapcsolatos döntés észszerű időn belül megszülessen. Az elfogadó nyilatkozat megtételére nyitva álló határidő kezdőnapja nem lehet korábbi időpont, mint a közzététel megjelenését követő második nap, és nem lehet későbbi időpont, mint a közzétételt követő ötödik nap. A Felügyelet a kérelmező ajánlattevő indokolt kérelmére, az elfogadó nyilatkozat megtételére a vételi ajánlatban meghatározott határidőt egyszer, legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja. A kérelmező legkésőbb az eredeti határidő lejártáig közzéteszi a határidő meghosszabbításának tényét (Kecskés–Halász, 2011).

Az elfogadó nyilatkozat megtételére nyitva álló határidő kezdő napját követően valamennyi, az ajánlat tárgyát képező részvénnyel rendelkező részvényes bejelentheti, hogy részvényét vagy annak az elfogadó nyilatkozatban meghatározott részét a vételi ajánlatban foglalt feltételek szerint át kívánja ruházni. Az elfogadó nyilatkozatot személyesen vagy meghatalmazott útján lehet megtenni. Az elfogadó nyilatkozat meghatalmazott, illetve közreműködő (pl. posta) útján történő megtételével kapcsolatos felelősség az elfogadó nyilatkozatra jogosultat terheli. Az elfogadó nyilatkozat nem vonható vissza. Az ajánlattevő, illetve az általa megbízott befektetési szolgáltató köteles az ajánlattétel elfogadására nyitva álló határidő utolsó napjától számított 2 naptári napon belül bejelenteni a Felügyelethez az ajánlattételi eljárás eredményét, illetve egyidejűleg köteles azt a vételi ajánlatok közzétételére vonatkozó szabályoknak megfelelően közzétenni (Kecskés–Halász, 2013).

Az ajánlati ár meghatározása

Az ajánlati ár minimumát a tőkepiaci törvény komplexebb módon határozza meg, mint a 2004/25/EK irányelv idevonatkozó rendelkezései. A törvény tartalmazza a piacra bevezetett és be nem vezetett részvények ellenértékének részletes meghatározását, mely megoldást az uniós irányelv nem alkalmazza. A piacra bevezetett, illetve a piacra be nem vezetett részvények ellenértékének meghatározása során a tőkepiaci törvényben az uniós jog „méltányos ár” elve érvényesül, ennek keretében számos alternatív ármeghatározási lehetőséget tartalmaz, melyek közül a legmagasabb tesz eleget az irányelv meghatározott „méltányos ár” követelményének. Az ellenérték meghatározásánál a vételi ajánlat Felügyelet részére történő benyújtását megelőző száznyolcvan nap forgalommal súlyozott tőzsdei átlagárát,³ illetve az ajánlattevő, valamint a kapcsolt személyek által a vételi ajánlat benyújtását megelőző száznyolcvan napon belül a céltársaság részvényeire ellenérték fejében kötött átruházási szerződés legmagasabb árát akkor is figyelembe kell venni, ha az első kereskedési nap és a vételi ajánlat

Felügyelet részére történő benyújtása között eltelt idő kevesebb, mint száznolcvan nap, de a kilencven napot meghaladja.

Amennyiben rendelkezésre áll, a vételi ajánlat Felügyelet részére történő benyújtását megelőző háromszázhatvan nap forgalommal súlyozott tőzsdei átlagárát is figyelembe kell venni.⁴ A törvény értelmében az ajánlattevő az elfogadásra nyitva álló határidő záró napjáig a vételi ajánlatot az ellenérték tekintetében módosíthatja, feltéve, hogy a módosított ellenérték forintban meghatározott értéke meghaladja az ajánlatban meghatározott értéket, és a módosítást az ajánlattevő közzéteszi. Az ellenérték módosítása kiterjed a módosítás közzététele előtt tett elfogadó nyilatkozatokra is (Kecskés–Halász, 2011).

A semlegességi (neutralitási) szabály

A semlegességi szabály (2004/25/EK irányelv 9. cikk (2) bekezdés) előírja, hogy attól az időponttól kezdődően, amikor a céltársaság tudomást szerez az ajánlattételről, a céltársaság ügyviteli vagy irányító szerve köteles megszerezni a részvényesek közgyűlésének kizárólag e célból adott előzetes felhatalmazását bármely olyan intézkedés – más ajánlatok keresése kivételével – előtt, ami az ajánlattételi eljárás megzavarását eredményezheti (Kecskés–Halász, 2013).

A magyar tőkepiaci szabályozás a semlegességi szabályt a tőkepiaci törvény 73./A. § (1) bekezdésében is érvényesíti. Ennek értelmében ha a céltársaság alapszabálya ezt előírja, a céltársaság igazgatósága, igazgatótanácsa, illetve felügyelőbizottsága a vételi ajánlat kézhezvételének időpontjától vagy a vételi ajánlattétel szándékáról történő tudomásszerzés időpontjától a vételi ajánlat elfogadására nyitva álló időszakon belül nem hozhat olyan döntést, amely alkalmas a befolyásszerzésre irányuló eljárás megzavarására (így nem határozhat az alaptőke felemeléséről, a társaság saját részvényeinek megszerzéséről stb.). Nem minősül az alapszabályi tilalom megsértésének, ha a céltársaság igazgatósága a vételi ajánlat megtételét vagy az arra vonatkozó tudomásszerzést követően a Ptk. jogi személyekre vonatkozó rendelkezései szerint összehívott közgyűlésen elfogadott határozata alapján, a határozatban nevesített esetekben és módon jár el. Ez ugyanakkor nem zárja ki, hogy a céltársaság döntéshozó szerve olyan tevékenységeket fejtsen ki, melyek egy ellenajánlat realizálódását eredményezhetik. A törvény értelmében az elfogadó nyilatkozat megtételére nyitva álló határidő zárónapját megelőző tizenötödik napig bárki jogosult új vételi ajánlat (ellenajánlat) megtételére. Az ellenajánlatra a vételi ajánlatra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Az ellenajánlat akkor tehető közzé, és a Felügyelet akkor hagyja jóvá, ha az a részvényesek számára kedvezőbb, mint a vételi ajánlat vagy a korábbi ellenajánlat. Az ellenajánlat akkor minősül kedvezőbbnek, ha az legalább öt százalékkal magasabb forintban kifejezett ellenértéket tartalmaz. Ha újabb ellenajánlatra kerül sor, ez az ellenajánlat akkor minősül kedvezőbbnek, ha legalább további öt százalékkal magasabb forintban meghatározott ellenértéket határoz meg, mint a korábbi ellenajánlat. A semlegességi szabály nem zárja ki azt, hogy a céltársaság igazgatósága a tőkepiaci törvény 75. § szerinti ellenajánlat megtételének ösztönzése végett eljárjon, illetőleg, hogy a köz-

gyűlés által az ajánlata kézhezvételének időpontját megelőzően elfogadott határozat végrehajtása érdekében hozzon döntést, feltéve, hogy az a céltársaság szokásos üzleti tevékenységének körébe tartozik. A céltársaság igazgatósága ezen eljárása során a céltársaság hosszú távú üzleti, stratégiai jelentőségű céljainak figyelembevételével köteles eljárni (Kecskés–Halász, 2013).

Az áttörés szabályai

Az áttörés szabályai a tőkepiaci törvény 76/A.⁵ és 76/B.⁶ paragrafusaiában találhatók. A törvény értelmében a céltársaság alapszabálya előírhat bizonyos, az ajánlattevő fél helyzetét könnyítő feltételeket (Kecskés–Halász, 2013). A rendelkezés lényege abban áll, hogy amennyiben egy részvényes egy társaság meghatározott tulajdoni hányadát (magas részesedésről, 75%-ról van szó) megszerzi, úgy automatikusan megszerzi annak irányítási jogait is, függetlenül a társaságon belül hatályos belső megállapodásoktól (Kecskés, 2010). E célból az ajánlattevőnek joga van a részvényesek közgyűlését rövid úton összehívni. Ezúton az ajánlattevő módosíthatja a céltársaság alapszabályát, és amennyiben úgy dönt, új menedzsmentet nevezhet ki, így az ajánlattevő formálhatja a céltársaság jövőbeni, illetve jelenlegi üzletpolitikáját. Az áttörés alkalmazásának mintegy ellentételezéseként a céltársaság részvényeseit eladási jog illeti meg a befolyásszerzővel szemben, mellyel a 75%-os vagy azt meghaladó befolyásszerzés közzétételétől számított 90 napon belül élhetnek. A vételi árat a „méltányos ár” elve alapján kell megállapítani. A törvény kimondja, hogy az eladási jogát gyakorló részvényes által felajánlott részvény vételára megegyező a vételi ajánlatban meghatározott vételárral, illetve ha a közgyűlést összehívó részvényes az eltelt időszakban ennél magasabb áron vásárolt részvényeket, akkor a vételár e magasabb értékkel egyezik meg. A magyar szabályozás ezen túlmenően további védekezési mechanizmusokat bocsát azon társaságok részére, melyek közgyűlése a szavazatszűbségi jog áttörésének lehetőségéről határoz. Előírja továbbá, hogy ha a szavazatszűbségi részvényesnek az érintett részvény megszerzésekor nem volt, illetve nem lehetett tudomása a részvény által megtestesített szavazati jog gyakorlására vonatkozó korlátozás esetleges bekövetkezéséről, s e korlátozás következtében kára keletkezik, számára az ajánlattevőtől, illetve az áttörést megvalósító személytől, illetve egyéb szervezettől kártalanítás jár. A kártalanítás minimális mértékéről a céltársaság alapszabályában kell rendelkezni, mely nem haladhatja meg a céltársaság törzsrészvénye értékének annyszorosát, ahányszoros szavazati jogot a szavazatszűbségi részvény hordoz. Látható tehát, hogy a magyar törvényalkotó a társaságok (pontosabban azok közgyűlésének) kezében hagyja az ellentételezés mértéke meghatározásának jogát (Kecskés–Halász, 2013).

A vételi és eladási jog gyakorlása

Vételi jogának érvényesítésével az ajánlattevőnek lehetősége nyílik a befolyásszerzéssel nem érintett, tehát a tulajdonába nem került részvények megszerzésére, ezáltal a kisebbbbségi részvényesek jelentette kockázat elkerülésére. A vételi jog gyakorlása hatásos

eszköz a céltársaság részvényei 100%-ának megszerzésére és a kisebbségi részvényesek „kivásárlására”. Ezzel szemben a kisebbségi részvényeseket eladási jog illeti meg a befolyásszerzővel szemben (Kecskés–Halász, 2011).

A magyar törvényhozó három feltételt állapít meg a vételi jog gyakorlásának tekintetében: először is, az ajánlattevőnek nyilatkoznia kell a Felügyelet felé arról, hogy vételi joggal kíván élni. Második feltételként az ajánlattevő a sikeres vételi ajánlat, illetve az önkéntes vételi ajánlat lezárását követő három hónapon belül kilencven százalékot elérő vagy azt meghaladó mértékű befolyással rendelkezik a céltársaságban. Harmadik feltételként az ajánlattevőnek igazolnia kell, hogy megfelelő fedezettel rendelkezik a vételi jog tárgyát képező részvények megszerzéséhez. Ebben a tekintetben az irányelv csak az ajánlattétel vonatkozásában ír elő igazolási kötelezettséget. Amennyiben a három feltétel teljesül, a tőkepiaci törvény alapján az ajánlattevő a vételi ajánlat, illetve az önkéntes vételi ajánlat lezárását követő három hónapon belül vételi jogot gyakorolhat a céltársaságnak a tulajdonába nem került részvényei tekintetében.

Ezt követően az ajánlattevő bejelenti a Felügyeletnek, és egyidejűleg közlést tesz a vételi jog gyakorlására vonatkozó szándékát. A bejelentés és a közlemény tartalmazza a részvények átadás-átvételének helyét, idejét és módját, ellenértékét, megfizetésének idejét és módját. Az ajánlattevő az ellenértéket a vételi jog gyakorlása bejelentésével egyidejűleg az Európai Unió tagállamában székhellyel rendelkező hitelintézetnél nyitott letéti számlán a céltársaság részvényesei javára elhelyezi.

A vételi jog gyakorlásának eredményeképpen megszerzendő részvények ellenértéke a vételi ajánlatban, illetve az önkéntes vételi ajánlatban meghatározott vételár és az egy részvényre jutó saját tőke⁷ értéke közül a magasabb összeg. Ez a rendelkezés is többletbiztosítékot nyújt az EU-s irányelvhez képest.

ÚJ BEFEKTETÉSI FORMÁK MAGYARORSZÁGON

A pénzügyi innováció a jogalkotót jelentős kihívások elé állítja. Az új pénzügyi termékek és jogintézmények ugyanis rövid múlttal, de jelentős kockázatokkal is rendelkezhetnek. Ezért szükséges a jogalkotásban egyaránt mérlegelni az innováció támogatását és a befektetővédelem szempontjait.

Alternatív befektetési formák a magyar jogban

Az EU jogalkotói már 2010-ben belátták, hogy a sokasodó befektetési alapok szabályozása lehetetlen feladat, és csak a befektetési alap-kezelőkre vonatkozó szabályok implementálása útján lehet megregulálni a piaci szereplőket. Ennek érdekében született meg az alternatív befektetési alap-kezelőkről, valamint a 2003/41/EK és a 2009/65/EK irányelv, továbbá az 1060/2009/EK és az 1095/2010/EU rendelet módosításáról szóló 2011/61/EU irányelv (Directive on Alternative Investment Fund Managers, AIFM), mely azonban szintén biztosít lehetőséget a szabályok alól történő mentesülésre. Azok az alternatív befektetési alapok⁸ mentesülhetnek a szigorúbb szabályok alól, melyek 100 millió euró alatti kezelt vagyonnal rendelkeznek. Szintén mentesülnek az olyan

alapok, melyek bár 500 millió euró kezelt vagyonnal rendelkeznek, de tőkeáttételt nem alkalmaznak, és olyan befektetési jegyet bocsátanak ki, melyek nem biztosítanak öt évnél rövidebb időszakra visszaváltási lehetőséget az általuk kibocsátott befektetési jegyek tulajdonosainak. A 2011-es AIFM-irányelv szerint két lehetséges működési modell áll rendelkezésre. Az egyik, hogy az alapkezelő az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (ÁÉKBV) vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 2009/65/EK irányelv (Undertakings for the Collective Investment in Transferable Securities, UCITS) szerinti hagyományos befektetési alapként folytatja tevékenységét. A másik lehetőség, hogy az AIFM-irányelv által meghatározott szabályok szerint működik.

2009 márciusában az AIFM-irányelv garanciális célokat⁹ jelölt meg az alternatív befektetési alapokat kezelő iparág tekintetében. Az első és legfontosabb a makroprudenciális kockázat kezelése. A makroprudenciális kockázat azt a rendszerszintű kockázatot jelöli az alternatív befektetési alap iparág esetében, melynek során a makroszintű kockázatok kialakulását előrejelző adatgyűjtés összehangoltan történik. Emellett az adatok feldolgozása a prudenciális hatóságok¹⁰ határokon átívelő együttműködése keretében valósul meg a jogalkotó szándéka szerint. Másik részről lényeges a mikroprudenciális kockázatok kezelése, ami azokat a kockázatokat jelenti, amelyek az egyes szolgáltatók és szolgáltatások szintjén merülhetnek fel. Ezek kezelése azért volt szükséges az Európai Unióban, mert az alternatív befektetési alapok kockázatkezelési gyakorlatával és eljárási rendjével szemben nem voltak megfelelő felügyeleti elvárások. A kockázatkezelés gyakorlatának hiányosságai azonban veszélyt jelentenek a befektetők, a szerződéses partnerek és a piac egészének tekintetében is. A konzisztensebb szabályozás csökkentheti a befektetők és szerződéses partnerek kockázatát, a határokon átnyúló szabályozás pedig a felügyeleti szervek közötti különbségek kihasználásának (szabályozói arbitrázs¹¹) lehetőségét csökkenti (Kecskés–Bujtár, 2015).

A 2008–2009-es pénzügyi válság a befektetők védelme érdekében is a beavatkozás szükségességét támasztotta alá. Így van ez, annak ellenére is, hogy az alternatív befektetési alapok ügyfelei jellemzően professzionális befektetők, de még számukra is szükséges a megbízható és teljes körű információszolgáltatás. A nemzeti szabályozások közzétételi és társaságirányítási tekintetben eltérő megközelítést alkalmaztak az EU-szabályozást megelőzően, ezért nem is tudtak konzisztens jogi alapokat biztosítani az alternatív befektetési alapok kiszámítható működéséhez. A piaci szabályozás egységesítése az alternatív befektetési alapok kezelésében nemcsak a pénzügyi stabilitást, de a piacok hatékonyságát és integritását is növelni tudja, függetlenül a piac működési helyétől.

A hedge fundok szabályozása

A magyar szabályozás ezeket az irányelvi rendelkezéseket implementálta tagállami szinten, a 2014. évi XVI. törvény (a kollektív befektetési formákról és kezelőikről) szabályozási körében és a 78/2014. (III. 14.) Korm. rendelet (a kollektív befektetési formák befektetési és hitelfelvételi szabályairól) keretében. A magyar szabályozás át-

veszi a irányelv keretfeltételeit, sőt olyan alapvető fogalmakat is átültet, mint a *prime dealer*¹², valamint az alapokba fektető alternatív alapok helyett a gyűjtőalap kifejezést használja, és a befektetés tárgyát képező alternatív alap a célalap elnevezéssel kerül meghatározásra (Kecskés–Bujtár, 2015).

Hasonlóan az AIFM-irányelvhez, a 2014. évi XVI. törvény is kivételt tesz a 100 millió euró alatti kezelt vagyonnal rendelkező vagy 500 millió euró kezelt vagyonnal rendelkező, de tőkeáttételt nem alkalmazó és olyan befektetési jegyet kibocsátó alternatív befektetési alapoknál, melyek nem biztosítanak öt évnél rövidebb időszakokra visszaváltási lehetőséget az általuk kibocsátott befektetési jegyek tulajdonosainak. Azonban a magyar szabályozás, ellentétben az EU keretszabályozással, a törvény hatálya alá helyezi ezeket az alapokat is, és csak négy uniós területen engedélyez kivételt a szabályozás alól az ilyen paraméterekkel rendelkező alapok számára: a javadalmazási, kockázatkezelési, a likviditáskezelési és visszaváltási politikára és ez utóbbi két rendszer összhangjának kérdésére vonatkozóan. A magyar szabályozás is átveszi a halasztott javadalmazási rendszer EU által meghatározott normáit. Minimum 40%-a a teljesítményalapú javadalmazásnak csak 3-5 év késleltetéssel fizethető ki.

Annak ellenére, hogy az EU jogi szabályozása nem egy amerikai típusú hedge fund szabályrendszert alkalmaz, a magyar szabályozás mintha ennél az európai megközelítésnél még szélesebbre tárná a lehetőségeket a hedge fundok működését illetően. A 78/2014. (III. 14.) Korm. rendelet 23. § (2) bekezdése lehetővé teszi a törvény szabta szigorú korlátoktól való jelentős eltérést. Ebben az esetben a nyilvános befektetési alap nevében a „származtatott befektetési alap” elnevezésnek szerepelnie kell, és az alábbi két feltételből legalább egynek teljesülnie kell: az egy befektető által befektethető minimális kezdő befektetés 10 millió forint, illetve befektetési jegyei csak szakmai befektetők körében forgalmazhatók. A fenti feltételek teljesülése esetén az alap kezelési szabályzatában egyedileg meghatározható a származtatott ügyletekben lévő pozíciók összesített kockázati kitettségének mértéke. Ezzel egy olyan alternatív alap jöhet létre, amely a hedge fundok két alapvető tulajdonságát valósítja meg: a befektetők köre kiemelt vagyonnal rendelkezik, vagy szakmai befektető, és magas tőkeáttételt valósul meg. Az alapkezelő és a befektetők azonos alapon történő tőkebefektetése és közös kezelése csak elkülönült jogalany bevonásával valósulhat meg (Kecskés–Bujtár, 2015).

A szabályozott ingatlanbefektetési társaságok

Az ingatlanalapok körében érdekes ingatlanalap jellegű befektetési forma az ingatlanokba fektető fix portfóliójú alap (Real Estate Investment Trust). E formát Magyarországon szabályozott ingatlanbefektetési társaság néven ismerjük. Mai formáját hosszú fejlődési folyamat eredményeként érte el (Sharpe et al., 1994). Az Egyesült Államokban a jogi szabályozás már 1960-tól (Real Estate Investment Trust Act of 1960) lehetőséget teremtett arra, hogy a nagy intézményi befektetőkhez hasonlóan a lakossági befektetők is részesedjenek az ingatlanpiac növekedéséből. Népszerűvé mégis az 1980-as évek második felétől vált, az 1980-as évek jelzálogpiaci problémái és két kedvező adó-

módosítás után. Az 1970-es és az 1980-as években ugyanis a nyugdíj- és életbiztosítók folyamatosan növelték ingatlanpiaci jelenlétüket. Ezek után nem meglepő, hogy a zárt végű közös ingatlanalapok nyertek teret. Esetükben ugyanis meghatározott futamidőre jött létre a közös ingatlanalap. A befektetők úgy csatlakozhattak, hogy jegyzési árfolyamon vásárolták meg a befektetési jegyeket. Ez ugyan prémium árfolyamon történt a kezdeti teljes ingatlan- és likvid eszközportfólió értékéhez képest, de megfelelt az értékpapíralapokra is jellemző (néhány százalék) feltöltési díjnak. Ilyen alap futamideje alatt nincs lehetőség új befektetőket bevonni, és a futamidő végéig a befektetések sem értékesíthetők. Az így kialakult likviditási problémára több válasz is elképzelhető a befektetők részéről. Az egyik a befektetési jegyek hosszú távú befektetési eszközzé történő átminősítése. A másik, hogy a másodlagos piacon hasonló befektető vagy ingatlankezelő társaság számára értékesítik a részesedést. Az előbbi eset azonban bizonytalan időre kötheti le a befektetési tőkét, míg az utóbbi esetre nézve ilyen másodlagos piac még nem alakult ki (Kecskés, 2016a).

A likviditási és vagyonértékelési problémákra a tényleges megoldást a szabályozott ingatlanbefektetési társaságok jelentették. Az Egyesült Államokban az 1976-os adóreform lehetővé tette a szabályozott ingatlanbefektetési társaságok létrehozását részvénytársasági formában is (U.S. Government, 1976:77). A társaságnak a társasági adófizetési kötelezettség terhe alóli mentesüléshez az alábbi feltételeknek kellett megfelelni: bevételeinek legalább 95%-át kifizeti a tulajdonosoknak, az eszközeinek és bevételeinek legalább 75%-a ingatlanalapú részvény vagy közvetlen ingatlanbefektetésből származik, legalább száz részvényese van, és olyan diverzifikált ingatlanportfólióval rendelkezik, melynek legfeljebb 30%-a kerülhet értékesítésre négy éven belül. Ez utóbbi kitétel azt célozta, hogy ez a befektetési forma ne lehessen rövid távú ingatlanspekuláció eszköze (Sharpe et al., 1994).

A fenti kitételek között már szerepel az ingatlanalapú részvény fogalma, mely a szabályozott ingatlanbefektetési társaság lényegi jellemzője. Az ilyen alap ugyanis hasonlít a zárt végű befektetési alaphoz, de nem pénzügyi eszközökbe, hanem ingatlanokba fektet, és attól eltérő jogi formában működik. Esetében tehát a nyilvános részvénytársasági forma és az alapításához és tőkésítéséhez kapcsolódó értékpapírosítási folyamat (részvénykibocsátás) jelenti a befektetési jegyek útján történő csatlakozás alternatíváját (Lentner, 2015). Az értékpapírosítás úgy történik, hogy az ingatlanalap kezelője jellemzően 35-40 ingatlant vásárol, és a finanszírozáshoz szükséges forrást szabadon átruházható részvények kibocsátásával gyűjti össze (Sharpe et al., 1994). Így a részvénytársaság lesz az ingatlanok tulajdonosa és a bérleti díjak jogosultja. Emellett a részvények árfolyama az ingatlanok árfolyamát is követi. Ezzel a befektetők mindkét problémája megoldódik, hiszen a szabályozott ingatlanbefektetési társaság részvényei szabályozott piacra is bevezethetők. Így a likviditás és az értékesítés is biztosított nyilvánosan hozzáférhető információk alapján. A nyilvánosság csökkenti az értékelés elfogult jellegét, hiszen a piac túlértékelés és alulértékelés esetén is reagálhat. Az alapkezelőnek így elemi érdekévé válik a pontos értékelés. Emellett a részvények árfolyamának hamis értékelés útján történő manipulálása felveti a piacbefolyásolás kérdését is (Kecskés, 2016a).

Az ingatlanalapba történő befektetés előnye az értékpapíralapba történő befektetéssel szemben, hogy az ingatlanalap az ingatlanok üzemeltetője marad. Ezáltal professzionális döntéshozatal alapján építhet, adhat bérbe és értékesíthet ingatlanokat. Értékpapíralapok esetében portfóliótársaságok működtetésében általában nem vesznek részt az alapok kezelői, legfeljebb a kifejezetten aktivista hedge fundok esetében. Az ingatlanalapú befektetések között a szabályozott ingatlanbefektetési társaság jelentőségének növekedését támasztja alá, hogy 2014-re már 1,7 billió USD értéket ért el a 456 darab ilyen típusú befektetési forma összpiaci értéke az Egyesült Államokban (Cohen & Steers, 2014).

A 2011:CII. törvény a szabályozott ingatlanbefektetési társaságokról 2011. július 27-én lépett hatályba. Az időzítés szinte tökéletesnek mondható abból a szempontból, hogy a 2008–2009-es subprime válságot követően az ingatlanpiaci pánik éppen lecsengőben volt, de a piacon még nem indult be a növekedés. Így lett volna idő felkészülni és feltérképezni az új lehetőségeket. Ennek megfelelően, a piaci szereplők várakozásai szerint legalább 3-5 társaságnak kellett volna piacra lépni a törvény hatálybalépését követő 2-3 évben.

Magyarországon mégis kudarcba fulladt. Ennek okai a magas tőkekövetelmény, a tulajdonosi kör korlátozása. E problémák döntő többségét a 2016. évi adótörvényekkel együtt elfogadott törvénymódosítás (a 2016:LXVI. törvény egyes adótörvények, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló korábbi törvény módosítása) egy kivételével orvosolta. E kivétel a minimális tőkekövetelmény kérdése. A 10 milliárd forint tőkekövetelmény egyedülálló a magyar jogrendszerben, mert a kereskedelmi bankok alapításához előírt minimális tőkekövetelmény is jóval alacsonyabb¹³ ennél az összegnél. A pénzügyi intézetekhez hasonló mértékű tőkekövetelmény, a tényleges tulajdonosok körének megfelelő azonosítása és az anonim tulajdonosok kizárása megfelelő garanciát jelent a laikus és kisbefektetők számára is. Azonban a szabályozott ingatlanbefektetési társaság versenytársai nem a pénzügyi intézetek, hanem az ingatlanbefektetési alapok. Ezt illusztrálja, hogy 2016 februárjában a Duna House Holding Nyrt. is inkább ingatlanalapot hozott létre, amely mindössze 1 milliárd forint tőkével indult el. Ennek alternatívája, a szabályozott ingatlanbefektetési társaság tízszer ekkora tőkeszükséglettel indulhatott volna el (Kecskés, 2016a).

A tőkeerős pénzügyi intézetek és biztosítók 2011:CII. törvény szerinti 10%-os tulajdonosi korlátozása szintén csökkenti a bizalmat és a kapitalizációt a pénzügyi befektetők irányából. Magyarországon esetükre nézve a korábbi túlzottan szigorú szabályozást a 2016. évi törvénymódosítás (2016:LXVI. törvény) enyhítette. A 10%-os küszöbértéket megtartotta ugyan, de csak a szavazati jog korlátozása terén. Ugyanakkor a tulajdonoszerzés korlátozását eltörölte a pénzügyi intézetekre és a biztosítókra nézve.

Adójogi szempontból az ingatlanátruházást terhelő 2%-os illetékterhelés jelentősen csökkenti a társaság vonzerejét, bár összehasonlítva az általános (4%-os) illetékterheléssel, már foglal magában termékspecifikus kedvezményt. A 2%-os illetékterhelés a 2016. évi törvénymódosítás (2016:LXVI. törvény) nem érintette, ezért a jövőre nézve érdemes lenne megfontolni annak eltörlését, akár véglegesen, akár átmeneti kedvezmény formájában, például öt éves átmeneti időszakra annak érdekében, hogy ez a befektetési forma népszerűbbé válhasson (Kecskés, 2016a).

ÖSSZEGRZÉS

Megállapítható, hogy a magyar tőkepiaci jog igyekszik lekövetni a nemzetközi gazdasági életben történt változásokat. A tőkepiaci törvényben található szabályok, valamint az alternatív befektetés alapokra vonatkozó rendelkezések megfelelnek a jelenlegi európai uniós szabályozási rendszernek, ami azt mutatja, hogy a hazai tőkepiaci jogharmonizáció sikeresnek tekinthető. Azonban a magyar jogalkotó figyelme nemcsak az Európai Unióra terjed ki, hiszen szabályozott ingatlanbefektetési társaságok meghonosítása az USA szabályozási mintájára történt.

JEGYZETEK

- ¹ Összehangoltan eljáró személyek: olyan természetes személyek, jogi személyek vagy egyéb szervezetek, akik vagy amelyek a céltársaságban történő befolyásszerzésre, a céltársaság irányításának megszerzésére vagy vételi ajánlat meghíúsítására irányuló megállapodás alapján működnek együtt.
- ² Céltársaság: magyarországi székhellyel rendelkező vagy magyarországi szabályozott piacra bevezetett, nyilvánosan működő társaság, amelynek részvényei a nyilvános vételi ajánlati eljárás tárgyát képezik.
- ³ Amennyiben a hasonló esetekben a szóban forgó határidőn belül kevesebb mint harminchat ügyletre kerül sor, akkor a forgalommal súlyozott átlagárát nem kell figyelembe venni.
- ⁴ Ha a céltársaság részvényeit több szabályozott piacra is bevezették, akkor az egyes szabályozott piacokon külön-külön számított átlagárak közül a legmagasabbat kell figyelembe venni azzal, hogy a forintértékre történő átszámítás során az ügyletkötés napján érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett hivatalos devizaárfolyamot kell alkalmazni.
- ⁵ A 2001. évi CXX. törvény 76/A.§ (1) és (2) alapján a céltársaság alapszabálya előírhatja, hogy vételi ajánlat elfogadására nyitva álló időszakban nem alkalmazható az ajánlattevőre a) a céltársaság alapszabályában foglalt, a részvények átruházására vonatkozó korlátozás; és b) a céltársaság és a részvényese közötti, illetve a céltársaság részvényesei között az alapszabály ilyen tartalmú módosítását követően kötött megállapodásban foglalt, a részvények átruházására vonatkozó korlátozás. (2) A céltársaság alapszabálya előírhatja, hogy a céltársaság részvényeseinek azon közgyűlésén, amely a 73/A. §-ban foglalt rendelkezésekkel összhangban védekezési intézkedésekről határoz, a) nem alkalmazható az alapszabályában foglalt, szavazati jogra vonatkozó korlátozás, ha a korlátozás nem a részvényesnek juttatott vagyoni előny ellentételezése; b) nem alkalmazható a céltársaság és a részvényese közötti, illetve a céltársaság részvényesei között az alapszabály ilyen tartalmú módosítását követően kötött megállapodásban foglalt, szavazati jogra vonatkozó korlátozás, amennyiben a korlátozás nem a részvényesnek juttatott vagyoni előny ellentételezése; és c) a többszörös szavazati jogot megtestesítő részvények – ha a többszörös szavazati jog nem valamely egyéb jog elvonásának ellentételezése – egy szavazatot érnek.
- ⁶ A 2001. évi CXX. törvény 76/A.§ (1) és (2) alapján a céltársaság alapszabálya előírhatja, hogy ha az ajánlattevő a vételi ajánlattételi eljárás során a szavazati jogot megtestesítő részvények legalább hetvenöt százalékát megszerezte, a céltársaság részvényeseinek közgyűlését összehívhatja, kezdeményezheti az alapszabály módosítását, valamint az igazgatósági, igazgatótanácsi és felügyelőbizottsági tag visszahívását, illetve kinevezését. (2) Az (1) bekezdésben foglaltak szerinti közgyűlésen a) a 76/A. § (1) és (2) bekezdése szerinti korlátozások, valamint az igazgatósági, igazgatótanácsi és felügyelőbizottsági tag kinevezésére és visszahívására vonatkozó különleges jogok nem gyakorolhatók; és b) a többszörös szavazati jogot biztosító részvények – ha a többszörös szavazati jog nem valamely egyéb jog elvonásának ellentételezése – egy szavazatot érnek.
- ⁷ Saját tőkeként a legutolsó, könyvvizsgáló által hitelesített éves beszámolóban feltüntetett értéket kell figyelembe venni azzal, hogy ha a társaság a számviteli jogszabályok értelmében összevont (konszolidált) beszámoló készítésére kötelezett, akkor saját tőkén a konszolidált saját tőke értendő.

- ⁸ Alternatív befektetési alapok: a hagyományos befektetési alapoktól eltérő és az azokra vonatkozó szabályozás körén kívül eső tőkegyűjtő szervezetek, melyek a többi befektetési alaptól eltérően nem helyeznek hangsúlyt a diverzifikált portfóliók kialakítására, nagy volumenben alkalmaznak tőkeáttétet és származékos ügyleteket.
- ⁹ http://ec.europa.eu/finance/investment/docs/20121219-directive/ia_en.pdf.
- ¹⁰ Prudenciális hatóságok: a tőkepiaci felügyeletet ellátó hatóságok köre.
- ¹¹ A szabályozási arbitrázs során az egyes szolgáltatók a kedvezőbb vagy enyhébb szabályozási környezetet biztosító országot választják működési székhelyükként, mely döntésnek lehet ugyan költségvetése is, de az elsődleges szempont az egyszerűbb és kevesebb teherrel járó működés.
- ¹² Prime dealer: az a pénzügyi szolgáltató, mely a befektetési alap számára nemcsak számlavezetési, de egyben finanszírozási szolgáltatásokat is nyújt. A szolgáltatások jellege miatt ezt a megoldást az Egyesült Államokban jellemzően befektetési bankok látják el, míg Európában inkább a kereskedelmi bankok végzik.
- ¹³ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013:CCXXXVII. törvény alapján mindösszesen kétmilliárd forint mind a (kereskedelmi) bank, mind a pénzügyi holding esetében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bujtár Zsolt – Kecskés András (2015): Felfedezni a fedezetlent? Körkép a hedge fundokban rejlő lehetőségekről és kockázatokról. *Debreceni Jogi Műhely*, 12. évf., 3–4. sz., <https://doi.org/10.24169/djm/2015/3-4/1>.
- Cohen & Steers (2014): *Introduction to Real Estate Securities*. https://www.cohenandsteers.com/assets/content/resources/insight/Introduction_Real_Estate_Securities.pdf.
- Gadó Gábor (2000): A társasági és cégjogi szabályozás továbbfejlesztésének irányai. *Gazdaság és Jog*, 8. évf., 7–8. sz., 3–19.
- Kecskés András (2010): *A felelős társaságirányítás fejlődési tendenciái. Szabályozási koncepciók Európában és az Egyesült Államokban*. PhD-értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Pécs, <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kecskes-andras/kecskes-andras-vedes-tezisek.pdf>.
- Kecskés András – Halász Vendel (2011): *Társaságok a tőzsdén*. HVG-ORAC, Budapest.
- Kecskés, András – Halász, Vendel (2013): *Stock Corporations. A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers*. HVG-ORAC – LexisNexis, Budapest–Wien.
- Kecskés András (2016a): A szabályozott ingatlanbefektetési társaságok Magyarországon. *Controller Info*, 4. évf., 4. sz., 20–24.
- Kecskés, András (2016b): Hungarian Capital Markets Regulation. In: Sándor, István (ed.): *Business Law in Hungary*. Patrocinium, Budapest, 463–481.
- Lentner Csaba (2015): A túlhitelezés globalizálódása a világban és Magyarországon. In: Lentner Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 23–62.
- Lentner, Csaba (2017): Scientific Taxonomy of Hungarian Public Finances After 2010. *Polgári Szemle / Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 21–38, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0303>.
- Lentner Csaba – Zéman Zoltán (2017): A pénzügyi válság bankszabályozási kontroll elveinek meghatározóbb történeti elemei. *Európai Jog*, 17. évf., 1. sz., 8–13.
- Sándor Tamás (2002): Vállalatfelvásárlás a magyar jogban. In: Sárközy Tamás – Vékás Lajos (szerk.): *Eörsi Gyula emlékkönyv*. HVG-ORAC, Budapest.
- Sharpe, William F. – Alexander, Gordon – Bailey, Jeffrey V. (1994): *Investments*. Prentice Hall Professional.
- Tomori, Erika (2016): *Értékpapírijog és a tőkepiaci szabályozása*. Közép-európai Brókerképző Alapítvány, Budapest.
- U.S. Government (1976): *Summary of the Tax Reform Act of 1976*. U.S. Government, Washington, www.jct.gov/s-31-76.pdf.
- Visegrády Antal (1995): A jog hatékonyságának problémái. *Magyar Jog*, 42. évf., 1. sz., 6–16.

Botos Katalin

Egy pénzügyes közgazda gondolatai *A közgazdaságtan megváltásáról*

***Redeeming Economics:
A Financial Expert's Views***



Összefoglalás

A tanulmány szerzője J. Mueller könyve alapján úgy véli, hogy a közgazdaságtan alapvető reformra szorul. A klasszikus és a neoklasszikus közgazdaságtan előtt létező skolasztikus közgazdasági gondolkodáshoz kell visszatérni, és az akkori eszmékből mérítve, a modern közgazdaságtant neoskolasztikus elméletté alakítani. Egy társadalomban nemcsak piaci típusú kapcsolatok léteznek, viszonyunk a társadalom tagjaihoz a szereteten alapul, amelynek mértéke különböző a rokonainkhoz, illetve a társadalom többi tagjához. Így rokonaink termékeket és szolgáltatásokat nem áruként, hanem ajándékba kapnak tőlünk, melynek messzire ható konzekvenciái vannak. A gazdaság és társadalom alapja a család, gyermekeinkre mint idős korunkra befektetést jelentő humán tőkére kell tekintenünk. A pénznek a társadalmat kell szolgálnia, és nem fordítva. A vallási háttér a demokrácia és a szabadpiaci gazdaság számára egyaránt fontos a modern korban is.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H55, B1, E5, Y3

Kulcsszavak: gazdaság elmélettörténete, áru és ajándék, családalapú gazdaság, hit és gazdaság

PROF. DR. BOTOS KATALIN, professor emerita, Szegedi Tudományegyetem
(evmkabor@gmail.com).

Summary

Based on a book by John D. Mueller, the author analyses the need for a reform in economic thinking. We should return to the scholastic economic thought that preceded the classical and the neo-classical theories, and draw inspiration from those ideas, converting modern economic theory into a neo-scholastic one. A society is not merely built on market-type relations. We relate to the fellow-members of our communities: to our relatives, friends and others on the basis of various extents of love. Our relatives receive goods and services from us as presents and not on a commercial basis, and this has far-reaching consequences. The basis of economy and the society is the family. It is important to look at our children as human capital, as investment that returns when we grow old. Money should serve society and not the other way round. Religious background is equally important for democracy and free-market economy, also in the modern times.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H55, B1, E5, Y3

Keywords: history of economic theory, goods and presents, family-basis economy, faith and economy

BEVEZETÉS

A közgazdaságtan megváltása ambiciózus mű.¹ Szerzője, John D. Mueller nem kevesebbet tűz célul maga elé, mint a közgazdaságtan megreformálását. Egyrészt felülvizsgálja a smithi ihletésű szabadpiaci közgazdaságtant, másrészt modellt ad egy családgazdaságon alapuló társadalom- és gazdaságszerveződésre.

Adam Smith fő műve, *A nemzetek gazdagsága*, melynek megjelenésétől számítjuk a modern közgazdaság-tudomány kezdetét, a termeléssel és cserével foglalkozik. Ekkor szakad ki a közgazdaságtan mint tudomány a morálfilozófiából. Mueller a könyvében bemutatja, hogy Smith előtt is voltak – méghozzá igen értékes – gazdasági gondolkodók. Három jelentős forrásra utal, Arisztotelészre, Szent Ágostonra és Aquinói Szent Tamásra, akik a *termelés* és a *forgalom* mellett a *fogyasztókkal* és a *végző elosztás* kérdéseivel is foglalkoztak. A neokonzervatív gazdaságelmélet (Jevons, Walras, Menger) később e négy fogalomból beemelte a tudományba a *szükségleteket*, de a végző elosztás kérdésével ezek a közgazdák is adósok maradtak.

E kérdésekre nem lehet egyszerűen válaszolni, ha a végző elosztás nélkülözi az *igazságosságot*. Ami viszont már morális kategória, ezzel azonban visszakanyarodnánk a morálfilozófiához, amelytől – önálló tudományként – a smithi közgazdaságtan éppen hogy elkülönülni szándékozott, és amelyről a mainstream közgazdaságtan azóta sem akar hallani.

Mueller sajátos fogalmat vezet be: *szerelem-gazdaságtanról* beszél. Úgy véli, a közgazdaságtannak a termelésre és a forgalomra vonatkozó nézetei figyelmen kívül hagyják, hogy végző soron a gazdasági döntések konkrét személyek szükségleteiről szólnak.

A gazdasági cselekmények csupán eszközei a szükségletkielégítésnek. *A termelés célja mindig az ember.*

A személyekkel kapcsolatos érzelmi viszonyunk azonban különböző. Nem egyformán szeretjük embertársainkat: a hozzánk közel állókat jobban, a tőlünk távolabbi embereket kevésbé, legalábbis ami a róluk való gondoskodásban megjelenik. A szeretetnek ugyanis két megjelenési formája van: a *benevolencia* és a *beneficencia*. A gyakorlatias kérdésekkel foglalkozó középkori tudósok, így Aquinói Szent Tamás is, úgy értelmezték az evangéliumi útmutatásokat, hogy nem kötelező valakinek azért tönkremennie, hogy másokon segítsen. Bár kétségtelenül azt mondja az evangélium, hogy a legnagyobb szeretet, ha mindent szétosztasz, és követed a Mestert... De az irgalmas szamaritánus is csak vagyonának egy kis részével segítette a bajba jutott embert. Egy kereszténynek az Újszövetség szerint mindenkit úgy kell szeretnie, mint önmagát. Ez azonban nem jelenti azt, hogy mindenkinek ugyanannyit is kell adnia abból, amije van. Hiszen az erőforrások végesek, és ez döntő érv: előbb jön tehát a saját családnak, aztán a többi ember. Szívből kívánom nekik, amit magamnak (*benevolencia*), és annyit adok, amennyit tudok (*beneficencia*) (Mueller, 2015:843). Hiszen a személyek hozzám viszonyított helyzete különböző: a családtagjaimnak, barátaimnak *ajándékba adok* abból, amim van, másokkal azonban *cserélek*, azaz *üzletelek*. Hogy erőforrásaim végleg ki ne merüljenek!

A mainstream közgazdaságtan nem értelmezi az ajándékot mint gazdálkodási alapfogalmat, csak a cserét, az üzletet ismeri (*Do ut des*. Adok, hogy adj). Sőt mi több, a mainstream még a családi kapcsolatokba is be akarja hozni az üzletelést! Mueller szerint azonban – és ezzel sokan egyetértenek – ez hibás felfogás, szerinte ugyanis a „családi gazdálkodás” jelentős részben ajándékozáson és nem cserén alapul. (S legyünk őszinték: nem nehéz ezt alátámasztani, ha egy beteg gyermekével önfeláldozóan törődő anya vagy apa példáját tekintjük; hol itt az üzlet?)

Mueller rendszerében – szemben a modern liberális felfogással, amely az egyénen alapul – a *nemzetgazdaság elemei a családok*, hiszen magának a munkának mint termelési tényezőnek az „újtermelése” a családban történik. Ha tetszik, a gyermek e termelési processzus „eredménye”, a legfontosabb „termék”, akit vállaltunk, nevelünk és tanítatunk. (A könyv egyik fejezetének címe „csecsemőipar”, angolul „infant industry”. Valójában itt egy angol szójátékkal találkozunk, az infant industry ugyanis angolul a támogatandó új iparágakat jelenti. Szó szerint viszont „gyerekgyártás”, amelynek keretét viszont a családok adják. Természetesen abszurdnak hangzik ez a szóhasználat, de valóban életfontosságú gazdasági kérdés a gyermekek vállalása – vagy éppen nem vállalása.)

A szerző bizonyítja, hogy a leghatékonyabb beruházás az emberi tőkébe való befektetés. Ennek hozama mindenképpen meghaladja a reáltőkékbe való befektetéseket. Ugyanakkor az emberi élet véges: minél hamarabb épül bele a képzés eredménye az egyén „humán tőkéjébe”, annál tovább tudja azt kamatoztatni. De nem végtelenül: egy darabig ugyanis nő a humán tőke hozama, nyugdíjaskorban azonban hanyatlik, és a halállal elenyészik. Az emberi tőkénél éppen ezért nagyon fontos a pótlás, a gyermekvállalás.

A könyv szerzője e témakörben fontos társadalompolitikai, humánetikai problémát hoz elő: az abortuszt, vagyis a gyermek vállalásának legdurvább elutasítását. (Talán meglepő e téma felvetése a gazdaságtan alapjainak tárgyalásánál...) Kétségtelen, hogy a családgazdaságnak – egyben a társadalom fennmaradásának – döntő eleme a gyermek. Gyermek nélkül nincs társadalom sem, előbb vagy utóbb, de biztosan felszámolódik. Az abortusz pedig a gyermek elvetését jelenti (Mueller, 2015:224).

A család Muellernél férfinak és nőnek a gyermek világra jöttét is lehetővé tevő szövetsége, amelynek legcélszerűbb formája a házasság. E téma kapcsán érdekes dolgot elemzett: vajon van-e szerepe, és ha igen, mi, a házasságok tapasztalható csökkenésében a legalizált abortusz létének? A kérdésfeltevés valójában meglepő, az abortusz legalizálásának szószólói nyilvánvalóan nem ilyen összefüggésben gondolkodtak a lépés helyességéről. Azt gondolták, hogy a – régies kifejezéssel – „megesett nőnek” nem kell megszülnie a gyermeket, ha a gyermek apja nem akarja elvenni őt feleségül, így kevesebb lesz a házasságon kívül született gyermek. Mégsem így történt, ellenkezőleg, nagymértékben nőtt a házasságon kívül születettek száma, sokan ugyanis megtartják a gyermeket akkor is, ha nem házasodnak össze, még akkor is, ha volna mód rá, hogy elvetessék. Csak éppen nem tartós kapcsolatban, esetleg társ nélkül nevelik fel a gyermeküket (ami persze a gyermeknek nem feltétlenül ideális). Emellett nő a házasságok felbomlásának száma is. A születesett vagy létre sem jött házasságokban nevelődő gyermekek helyzete közismerten nehezebb, mint a teljes családban felnővőké. De mi köze ennek az abortuszhoz? Mueller érdekes összefüggésre hívja fel a figyelmet.

Ha az anyák fenntartják a jogot, hogy az abortusról – gyermekeik életéről és haláláról – kizárólag maguk döntsenek, „az én testem az én testem” hangoztatásával, akkor a férfiak is fenntartják, hogy ők is egyedül döntsenek a saját életükről, lerádván így a gyerekevelés gondját, mondván, a gyermeket nem ők, csak az aszszony akarta megtartani (Mueller, 2015:220). A férfi csupán a gyerektartást fizeti, ha ugyan fizeti. Az emancipációért és ezen belül az abortusz jogáért küzdő feministák tehát elérték azt, hogy a társadalomban a gyermeküket egyedül nevelő anyák életszínvonala sokkal alacsonyabb lesz, mint a házasságban élő társaiké.² Végző soron a nagy individualizmussal az egész társadalom átlag-életszínvonala alacsonyabbá vált azáltal, hogy nem köteleződünk el, nem vállalunk a családért alkalmazkodást és áldozatot. Felemás győzelem ez, mellyel sikerült elérni, a társadalmi haladás eredményeként, *hogy rosszabbul éljünk.*

Az abortusz napjainkra bevett gyakorlattá vált, és nem gondolunk bele, hogy valójában mit is jelent: egy élet elvételét. Egy másik, igencsak megdöbbentő és kissé abszurd elemzéssel Mueller bemutatja, hogy az USA-ban a bűnelkövetők jelentős része – még hozzá jellemzően az élet elleni cselekmények elkövetői – az abortuszokban „tettetárs” apákból kerül ki. (Amerikában mindenre találunk statisztikát és felmérést, több évtizedre visszamenő idősorok alapján, így a sztochasztikus kapcsolat kimutatható.) Mueller következtetése, hogy ugyan miért ne ölné meg más embert is az, aki a saját vérének elpusztításában egyetértő félként vesz részt (Mueller, 2015:182)?

CSALÁDALAPÚ GAZDASÁG ÉS TÁRSADALOM

Mueller – véleményem szerint helyesen – úgy tekinti a családot, mint a társadalom alapsejtjét, melyben a két fél egyfajta munkamegosztást alakít ki. Nagyon fontos a családban a nem pénzért végzett munka is. Talán kissé konzervatívnak tűnhet, amikor a szerző a családanyai, a „csak” háziasszonyi hivatást ilyen magasra értékeli. Ezzel azonban messze nem retrográd, hanem kifejezetten progresszív véleményt fogalmaz meg! Nem lekezeli, hanem felmagasztalja a háziasszonyokat. Chestertonra, a nagy keresztény gondolkodóra hivatkozik, amikor azt mondja, hogy Mrs. Jonest lehet sajnálni feladata *nagsága*, de nem *kicsinysége* miatt... Hiszen, egy gyermeknek nem *valamit* kell megtanítani, hanem *mindent*. Az anya, aki ennek szenteli az életét, a legnagyobbat teszi, amit tehet. Úgy fogalmaz, hogy a háziasszony, az anya, szeretettel *ajándékozza* munkáját és idejét a családjá tagjainak, olyan szolgáltatásokat nyújtva, amelyekért a piacon sokat kellene fizetni. Így hozzájárulása a család jólétéhez igen jelentős. (Figyeljünk az *ajándékozás* kifejezésre!)

Itt érdemes elgondolkodni azon, hogy a technikai haladás valóban jelentős mértékben fölöslegessé teszi majd az emberi munkát az elkövetkező évtizedekben. Ennek következtében a munkaerő egy részére a termelési folyamatban nem lesz igény. Mesterségesen kell majd „munkahelyeket” teremteni, hogy jövedelemhez juthassanak az emberek. (Hacsak nem kívánunk alapjövedelmet juttatni mindenkinek.) Ezért nagyon fontos lenne, hogy a munkaerőpiacról önként távol maradó nők számára valós opció legyen a gyermeknevelés, gyakorlatilag a családi gazdálkodás vezetése, noha tény, hogy sok áru és szolgáltatás megvásárolható a piacon (manapság gyakorlatilag minden), így semmiképpen nem kell mindazt otthon elvégezni, ami korábban „hagyományos” női munka volt. Ezért megfontolandó, hogy valaki kizárólagosan erre az életformára rendezkedjen be. Mivel telhetne normális körülmények között egy háziasszony élete, ha van elegendő jövedelme a szolgáltatások piacról való megvásárlására? Feladat nélkül maradna, bizonyos értelemben. Ezzel azonban Mueller nem foglalkozik.

Chesterton idézett mondatára utalva, el kell gondolkodnunk, hogy milyennek kellene lennie a főállású feleségnek, anyának. A chestertoni elvárás, hogy „mindenre” meg tudja tanítani a gyermekét, azt igényli, hogy ő maga is magasan képzett legyen. Manapság úgy gondolják, hogy a magas szintű képzésben részesült nők elvesztegetik a tanítatásukba beleölt pénzt, ha otthon maradnak, holott csakis egy magasan képzett személy képes minőségi humán tőkét képviselő személyt nevelni a gyerekeiből. Ahhoz, hogy helyes irányba tudjuk ösztönözni a gyerekek fejlődését, nem árt, ha az általa tanult tárgyakhoz értünk is valamit. (Csak halkán jegyzem meg, hogy Heller Farkas, a híres magyar közgazdász olyan családban nőtt fel, ahol az édesapa akadémikus volt. Az édesanya magasan művelt asszonyként, életét három fia nevelésének szentelte, akik közül kettő ugyancsak akadémikus lett.) Fontos, hogy a szülő maga is lépést tartson a korrallal, tudjon a mai gyermekek „nyelvén beszélni”. Legfőképpen az általános műveltség körébe tartozó ismeretek szélesítése szükséges. Nem arra kell gondolni, hogy megcsináljuk helyette a leckét, de arra igen, hogy a hatalmas információhalmazban való eligazodást segítsük. Jó esetben mégiscsak közelebbről ismerjük gyermekünk

érdeklődési körét, hajlamait. Tereljük, gazdagítsuk, egészítsük ki játékosan a kötelező oktatási anyagot, töltsük meg étellel a tankönyvi példákat! Nem feltétlenül az a helyes megoldás, hogy a gyermekek legyenek kötelezően reggeltől estig a közösségi intézményekben, inkább az, hogy az iskola utáni időt a szülők oszthassák be számukra. Egyébként az oktatási rendszerben feltétlenül lennie kell a családi életre nevelést segítő tárgyakkal is, különböző életszakaszokban, hogy felkészülhessenek a fiatalok, leendő anyák és apák, erre a nagyszerű hivatásra. Az élet egyszerű dolgaihoz nem kell rendkívüli tudás, a különböző helyzetek kezeléséhez azonban szükségesek megfelelő készségek.

Az életre neveléshez fontos, hogy a gyermeket engedjük az élet közelébe kerülni, annak érdekében, hogy magából az életből tanuljon. Legyen időnk vele főzőcskézni, szerelni, otthonunkban vagy a szabadban együtt dolgozni; megfigyelni és közösen megtapasztalni az életet. Persze, ha képesek erre a szülők, és ha kellő időt otthon tudnak lenni. A mai szétesett családokban ezzel aligha lehet számolni, hiszen a megélhetéshez (és mint láttuk, a rosszabb megélhetéshez) jelentős munkamennyiséget kell ledolgoznia a magára maradt szülőnek, így örül, ha a gyermeke felügyelet alatt van. Ami sokszor nem is a rosszabbik megoldás, tekintve, hogy sok szülő nem lenne feltétlenül jó nevelője a felkészültsége, példaadása okán sem. Ezen a problémán csak a társadalom oktatási és morális színvonalának emelkedése segíthetne. Ez pedig a „róka fogta csuka” esete: éppen a jelen kor munkakényszere teszi lehetetlenné, hogy a leendő szülő kellő ideig, majd később folyamatosan képezhesse magát, hogy önművelésére kellő idő jusson. Ha valakinek egyedülálló szülőként egyszerre kell helyt állnia a munkahelyén és otthon is, akkor sem ideje, sem ereje nem marad az önművelésre. De ami még nagyobb baj: a gyerekekre sem. Felmerül a kérdés: ezt akarták az emancipáció hirdetői?

Mielőtt az a vád érne, hogy Mueller gondolatait elemezve holmi antifeminista nézeteket népszerűsítek, hangsúlyozom: az emancipáció szükséges! Sok nő egyedül kénytelen megállni a lábán, és ezt kiválóan képes is megtenni. Ugyanakkor fontos, hogy a párkapcsolatban élőknek is legyen lehetősége választani: legyen módja munkát vállalni, de legyen lehetősége arra is, hogy az otthoni munkát választhassa. Ez túlzott kívánságnak hangozhat egy olyan gazdasági rendszerben, amely gyakorlatilag a két fizetésből fenntartható otthonra van „kalibrálva”. Az ilyen megoldásokhoz mindenekelőtt az szükséges, hogy a pár tartós kapcsolatban, jó esetben házasságban éljen, amelyben a családtagok együttes jövedelme elegendő a megélhetéshez, még akkor is, ha a nő hosszabb-rövidebb ideig otthon marad. Mindenképpen fontos, hogy a házasság olyan életre szóló szerződéses viszonyt jelentsen, amelyben a felek teljesen egyenjogúak, függetlenül attól, hogy valaki pénzzel vagy munkával járul hozzá a család jólétéhez. Az otthoni munka felértékelődése elengedhetetlen feltétele a családalapú társadalomnak, ugyanakkor fontos, hogy ez ne jelentse a nők lehetőségeinek életre szóló determinálását. Mueller rámutat: a társadalom kötelessége, hogy az életpályák folyamatában részmunkaidős foglalkozással, továbbképzéssel az „üres fészek” korszakába érkező nők számára a társadalomba való visszaintegrálódást segítsék. Semmiképpen nem szabad az értékes embereket paragon hagyni egész életük folyamán, még ha ebből számos évet, évtizedet a saját gyermekeikre szántak is.

Véleményem szerint különleges fontossága van annak, hogy a szülők saját gyermekeik családalapításánál nagyszülőként segíteni tudjanak. Ezt azonban meggátolja, ha mindenkinek, gyermekeseknek és gyermekteleneknek, nőknek és férfiaknak egységesen kitoljuk a nyugdíjba menetelét. Ennek következménye lesz, hogy a fiatal generáció is kitolja, halasztani fogja a gyermekvállalást, ahogyan ezt már manapság is tapasztalhatjuk. Hiszen gyermek mellett, segítség nélkül, ha nincsenek nagyanyák (esetleg nagyapák), akik szükség esetén ott tudnak lenni a gyerekek körül, igen nehezen tudnak dolgozni. Mindez a kérdéskör igen bonyolult, összefügg többek között a társadalmi mobilitással, a munkalehetőségek és a lakáskörülmények alakulásával, de a szociológiai, pszichológiai, erkölcsi kérdések legalább ilyen súlyúak.³

Nem könnyű tehát kijelenteni, hogy vissza kell térni a családalapú gazdaság szemlélethez, ehhez nagyon sok mindennek kell fokozatosan megváltoznia. Bár akadhatnának rásegítő mechanizmusok, az egyik ilyen lenne a *nyugdíjrendszer reformja*.

NYUGDÍJRENDSZEREK

Mueller könyvének jelentős hányada foglalkozik a demográfiai problémák és a nyugdíj összefüggésével. Azok számára, akik Magyarországon ezzel a kérdéssel évtizedek óta foglalkoznak, megnyugtató látni, hogy jó úton járunk. Az amerikai közgazdász is hasonlóan fogalmaz, mint Demény Pál, Botos József, Szegő Szilvia vagy a jelen tanulmány szerzője. Nemcsak Mueller látja ezt így: számos jeles demográfus és nyugdíjszakértő mutatott rá külföldön is a megdöbbentő tényre: a *nyugdíjrendszer gyakorlatilag gyermekellenes társadalmat hozott létre*. Talán túl erős ez a megfogalmazás; mondjuk inkább úgy: a gyermekvállalás iránt közömbös társadalom jött létre.

Hiszen ma már nincs szükség arra, hogy valaki felvállalja a gyermeknevelés nehézségeit. Ha rendszeresen fizeti a nyugdíjjárulékot, gyerek nélkül is meglesz a megélhetése idős korában. Legalábbis az emberek jó része így gondolja. Mindez, egybevetve a napjainkban tapasztalható csekély elköteleződési hajlammal, végtelenül lenyomja a születésszámokat. Az egyiknek azért nincs gyermeke, mert párt nem talál hozzá, másoknál biológiai okokból nem lehet, megint mások kényelmi szempontból nem vállalják. *Ez azonban a társadalom halála*.

Mivel napjainkra a demográfiai robbanás már a határához sodorta a Föld teherbíró képességét, sokan azt mondják, jól is van ez így. Szögezzük le: a népességrobbanás megállítása valóban sorskérdés. Csakhogy a túlnépesedés nem a nyugati civilizáció országait jellemzi. A nyugati civilizáció eltűnéséért, amely a jelenlegi alacsony gyermekvállalási számok mellett minden bizonnyal reális jövőkép, nem feltétlenül kárpótol más civilizációk elterjedése. Az európai gyökerű civilizáció „kihalásáért”, amely olyan hatalmas eredményeket teremtett az emberiség számára, mégiscsak nagy kár lenne!

Mit javasol Mueller ennek a kérdésnek a megoldására? Meglepő módon – noha a konzervatív politikai oldal szakértő közgazdásza –, nem a nyugdíjkérdés piaci megoldásainak szószólója. Épp ellenkezőleg: rámutat arra, hogy az amerikai modell, az előtakarékoságon alapuló tőkefedezetű nyugdíjalapok rendkívül sebezhetőek. Jobbnak tartja a felosztó-kirovó rendszereket, amelyek az állam garanciáját nyújtják, és nin-

csenek kitéve a befektetési értékpapírok áringadozásának. A befektetési lehetőségek hozama egyébként jelentősen alatta marad a humán tőkébe történő beruházások hozamának. Az amerikai viszonyok közepette a béradókból finanszírozott társadalombiztosítási nyugdíjrendszer (Mueller könyve írásának idején) többletet produkált, amit a költségvetés más célokra elköltött. Erre a többletre a jövőben nem lehet számítani, hiszen a demográfia alakulása miatt lényegesen több lesz a járadékigény, mint a befolyó befizetések. (Nálunk is hasonló a helyzet, mint Amerikában. Ma még nem finanszírozhatatlan a nyugellátás, 2030-ig nem is aggódik a kormányzat a tb egyensúlya miatt. De hogy mi történik majd a demográfiai apály következtében, az már most jól látható.)

Mueller azt látja követendő útnak, hogy csökkentsék a járulékokat, a „béradókat”. Ezzel eltűnne az aktuális társadalombiztosítási többlet, ugyanakkor több maradna a családok költségvetésében, amit a legfontosabb befektetésre: *gyermekük taníttatására* fordíthatnának. A tervek szerint majd a juttatásokat is visszafognák, így az egyensúly később sem borulna fel. A tanult gyermekek munkája ugyanis jobb béreket, több adófizetést jelentene a jövőben.

Ez a javaslat valószínűleg kevésbé lenne átvehető egy az egyben az Újvilágból, egy „lába” a javaslatnak – a szochóvá alakított járulék mérséklése, melyet a vállalkozások fizetnek – azonban már valósággá vált gazdaságunkban, egyértelműen vállalkozásosztónzési céllal. Ez azonban a Mueller által felvázolttól eltérően nem az emberek zsebében jelent több pénzt, hanem a vállalkozásoknál enyhíti az adóterheket, igaz, bizonyos mértékig lehetővé teszi a bérek emelését is. (Az európai nyugdíjmodell eltér az amerikaitól. Az öreg kontinensen a felosztó-kirovó rendszereknél a munkáltató és munkavállaló között megosztva jelentkező járulékfizetés a gyakorlat.) Noha azt helyesnek tarthatjuk, hogy Mueller a felosztó-kirovó rendszert pozitívan értékeli, a hazai átlagos jövedelmi viszonyok mellett a juttatások mérséklése nálunk mégsem lenne elfogadható. Sokkal fontosabb lenne egy olyan reform, amely az otthon végzett munka értékelésekképpen nyugdíjat biztosítana a gyerekeket nevelő, tanítató szülőknek. Hiszen éppen ezek a gyerekek lesznek azok a munkavállalók, akik megtermelik majd a jövőbeni jövedelmeket, és fizetnek abból adót, járulékot a költségvetésbe, amiből aztán szülők generációja a nyugdíjat megkaphatja. (Az otthon végzett munkát, mint láttuk, Mueller is magasra értékeli, tehát ezt a juttatást sem „munka nélkül” kapnák az emberek; ők életük során természetben „fizettek” járulékot.) Szerzőnk nagyon világosan látja, hogy a következő generáció vállalása, felnevelése sorskérdés, úgy Európában, mint Amerikában. Mint írja, nem lehet a „gólyaelmélet” alapján állni (Mueller, 2015:288). Az egyéni számlás előtakarékosági rendszerek kigondolói ezt teszik, hiszen nem gondolnak arra, hogy a most munkát vállalókat sem a gólya pottyantotta munkavállalásra készen a munkaerőpiacra, hosszú „befektetési folyamat” eredményei.

Napjainkban sokan ezt a kérdést a *migrációval* óhajtják megoldani. „Készen venni” meglelt, felnőtt férfiakat, gazdasági bevándorlókat. Ennek a jelenségnek a kulturális-szociális vonatkozásait, buktatóit, sajnálatos módon, az érdekelt körök nem veszik figyelembe. Egyrészt megváltoztathatatlan adottságnak tekintik a népességfogyást, mintha arra nem lehetne semmilyen módon hatni. Pedig az északi államok gyakorlata Európában sok pozitív eredményt mutatott fel, az állam által finanszírozott adekvát

szociális politikák hatására. Másrészt a migráció pártolói korántsem zavarja az esetleges munkaerő-túlkínálat, amely bizonyos béreket lenyomna, sőt, nyilvánvalóan örömmel fogadná ezt.

Manapság még nagy országok sem engedhetik meg maguknak, hogy olyan közgazdasági modellekben gondolkodjanak, amelyek nincsenek tekintettel a globális jelenségekre. Globálisan van túlnépesedés, míg másutt népességsökkenés várható. De egészen bizonyos, hogy nem az a megoldás, hogy utat nyitunk a korlátlan migrációnak. Az egyes gazdaságok polgárai ugyanis védeni szeretnék elért eredményeiket: ők fektettek bele, az ő munkájuk gyümölcse. Hajlandók ugyan áldozatokra a rászoruló menekültek felé, különösen humanitárius katasztrófák esetén, de nem biztos, hogy munkáltatóik gazdasági érdekeiért (olcsóbb munkaerő) könnyedén feladnák integritásukat, kultúrájukat, amit a más kultúrkörből érkező bevándorlók tömeges befogadása minden bizonnyal jelentene. Különösen, ha ez anyagi helyzetük jelentős romlásával járna. Felvetődik akkor a kérdés: vajon *kinek az érdekeit szolgálja a gazdasági migráció?* A lokális gazdasági viszonyokban való gondolkodás egyre gyakoribb a progresszív társadalomtudósok körében. Szükséges, hogy erre a politikai és gazdasági hatalom birtokosai is kellően odafigyeljenek. A helyi társadalmak érdekeinek védelme jogos igény.

A PÉNZÜGYI RENDSZER

Az amerikai pénzügyi rendszer elemzésekor Mueller azok sorát gyarapítja, akik a pénz aranyalapra helyezését kívánatosnak tartják. Véleménye szerint amire szükség van: „Korszerűsített aranypénzrendszer, valutatartalékok nélkül” (Mueller, 2015:342). Hivatkozik arra, hogy a főbb valuták aranyra való átválthatósága (1879–1914) idején mutatkozott az amerikai történelem legjobb teljesítménye az árstabilitás tekintetében. Leegyszerűsített azonban ezen eredmény egyetlen faktorra való visszavezetése, hiszen az aranypénzrendszer működését reálgazdasági és állampénzügyi, jogi-szabályozási tényezők sokasága tette lehetővé, amelyek hallatlanul versenyképessé tették az amerikai gazdaságot. Inkább okozat volt tehát az aranyvalutarendszer léte, mint ok. Egyáltalán nem meggyőző érv, hogy ma is nagy mennyiségű aranykészlet van a monetáris hatóságok birtokában, hiszen annak eloszlása meglehetősen szórt. Márpedig éppen az vezetett az első világháború után a nemzetközi kereskedelem leállításához, hogy Amerika reálgazdasági fölénye miatt szinte minden aranykészlet az USA-ba áramlott, így az aranyalapú nemzetközi pénzrendszer, a konvertibilitás a Nagy Válság idején megbukott.

Mueller a pénzelméleti kérdésekkel foglalkozva megkülönbözteti a nagy erejű és a kis erejű pénzeket, vagyis a *jegybankpénzt* és a *kereskedelmi banki pénzt*. Az utóbbi szerinte nem is pénz. Úgy fogalmaz: a nagy erejű pénz tartalékolása biztosítja, hogy a bankok ennek arányában bővítsék vagy szűkítsék hitelezésüket, vagyis a tartalékelhelyezés révén lévő pénzmultiplikálás elmélete alapján áll. A közgazdászok pongyola fogalomhasználatának nevezi, hogy a kereskedelmi bankok hitelnyújtását is pénzteremtésnek nevezik (Mueller, 2015:328), pontosabban, hogy a kétfajta pénzt a fenti módon különböztetik meg. A problémát abban látja, hogy a szuperpénznek, a nagy erejű pénznek, vagyis a jegybanki pénzteremtésnek nincs valamifajta horgonya, és így az árszintek

alakulásának sincs. De milyen árszintekről is van szó? Hiszen a modern hitelteremtés messze nemcsak árukra és szolgáltatásokra irányuló keresletet teremt, hanem pénzügyi aktívákra is. Ezt, vagyis az eszközárak alakulását például nem vették számításba az inflációnál. Pedig a modern banki finanszírozásban – szerintünk pénzteremtésben – az értékpapírokra irányuló kereslet, illetve a jelzáloggal fedezett ingatlanhitelek teszik ki a banki tevékenység aktív oldalának nagyobb részét (Turner, 2015).

Ha megnézzük a Bank of England kiadványait, vagy éppen a Deutsche Bundesbank friss pénzügyi tananyagait (Naser, 2018), világosan látszik, hogy a kereskedelmi bankok éppen úgy teremtenek fizetőeszközt könyveikben, mint a jegybank, egyidejűleg megemelve mérlegük aktív és passzív oldalát. Amíg egyébként a jegybank által teremtett pénz a bank ügyfélkörén belül kerül felhasználásra számlajóváírások útján, nincs gond. A banki klíringek egyenlegét azonban kétségkívül jegybankpénzzel kell rendezni. Amennyiben felmerül, hogy az ügyfél készpénzt kér, a bank rendelkezésre bocsátja a pénztárállományából, vagy a jegybanknál csökkenti tartalékait, esetleg refinanszírozást kér. Mégis, állíthatjuk, hogy a kereskedelmi bankok pénzteremtése nem függvénye a náluk elhelyezett betéteknek, azaz, a bankok nem pusztán pénzközvetítők, ahogyan ezt Mueller írja. Szerezhetnek pénzt más kereskedelmi bankoktól is a bankközi piacon (kamat fejében). A jegybank (ECB) pedig mindenképpen utána megy a kereskedelmi bankok jegybankpénzigényének, ha a bankközi elszámolásokban szükség lenne rá. Ez mehet a jegybanki tartalékokból, de a kereskedelmi bank szerezhethet pótlólagos refinanszírozást az ECB refinanszírozási akcióiban való részvétellel is, biztosítékok ellenében. De napi hitelt is kaphat, ilyenkor természetesen magasabb kamattért. A lényeg: a kereskedelmi bankok bizony pénzt teremtenek; fizetőeszközt, amely befolyásolja az áruvilág iránti keresletet, így az inflációt. A kereskedelmi bankok pénzteremtése azonban nem korlátlan, hiszen függ a reálgazdaság igényeitől, a hitelfelvevőktől, a banki szabályozóktól. De nem a jegybanki szándékoktól. A jegybanki ráhatás lehetősége korlátozott.

Az USA esetében a belső pénzügyi rendszer és a nemzetközi pénzügyi rendszer szoros egységet alkot, hiszen a dollár az egész világ számára kulcsvaluta. Amerikaiként nem lehet a két kérdést egymástól elszakítva tárgyalni. Mueller helyesen mutatja be, hogy a dollár tartalékvalutaként való alkalmazása nemcsak lehetővé, *de szükségszerűvé is teszi*, hogy az Egyesült Államoknak *fizetésimérleg-hiánya* legyen a külfölddel szemben (Mueller, 2015:330). Világosan és egyértelműen igazolja, hogy az Egyesült Államok krónikus fizetésimérleg-hiányát nem a fogyasztók túlköltekezése, hanem a költségvetés elszaladása okozza, párosulva a dollár tartalékvaluta-szerepével. Utóbbi teszi lehetővé ennek a hiánynak a nemzetközi finanszírozását (erre a kérdésre Triffin már a hatvanas évek elején rámutatott, amikor felvetette a nemzetközi pénzügyi rendszer reformját, és egy kreált nemzetközi tartalékvaluta, az SDR létrehozását szorgalmazta) (lásd Botos, 1983).

Napjainkban sokan hivatkoznak az aranypénzrendszerre. Mueller is, mint fentebb idéztük, ebben lát egyfajta megoldást. Hagelmayer István és tanítványai számára, akikkel együtt végiggondolták a hatvanas-hetvenes években az aranydeviza-rendszer tündöklését és bukását, nehezen hihető, hogy ez jó ötlet lenne (Hagelmayer et al., 1975).

(Persze, Mueller elgondolásában valószínűleg szerepet játszik, hogy Amerika az aranykészletekben gazdag, aranytermelésében már a 2000-es évek elején utolérte Dél-Afrikát.) De nem vethetjük el a témát egy pusztán kézlegyintéssel, napjainkban is vannak ugyanis, akik ezt a gondolatot napirenden tartják. 2012-ben például a Chatham House (Royal Institute of International Affairs) szakértői csapata átfogóan tanulmányozta az arany- és a nemzetközi pénzügyi rendszer kérdését. Trump elnök tanácsadói körében több ilyen szakértő is akad. Noha a lépés bekövetkezését nem tarthatjuk valószínűnek, a dollár kulcsvalutaszerepének csökkenésére mindenképpen számítani lehet.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Mueller a könyvét gyakorlatilag azokkal a világnézete által meghatározott gondolatokkal fejezi be, amelyekkel elkezdte. Rámutat a különböző filozófiai háttérű közgazdasági iskolákra, amelyek mögött véleménye szerint mindig valamiféle vallási világkép húzódik meg. „A piaci rend minden elmélete nyilvánvalóan teológiai” (Mueller, 2015:353). A legfontosabb kérdés, írja a magyar származású Jáki Szaniszlóra, a Templeton-díjas⁴ tudománytörténészre hivatkozva, hogy elfogadjuk-e a világ teremtettségének a tényét. Jáki szerint ugyanis csak ennek alapján lehet egzakt tudományos kutatást végezni. Erre alapozva Mueller úgy véli, hogy az emberi viselkedés gazdasági megközelítésével foglalkozó, modern közgazdászok elkerülhetetlenül „neoskolasztikusokká” válnak majd. A modern közgazdászoknak újra kell tanulniuk az Adam Smith előtti közgazdasági gondolatokat. Fontos következtetése, hogy elkerülhetetlen az elmélet-történet visszaállítása a közgazdászképzésbe, amit az elmúlt évtizedek egyszerűen „ki-felejtettek” belőle.

Érdekes logikai okfejtéssel kapcsolja össze az amerikai demokrácia alapelveit a szabad döntéseket feltételező közgazdaság elméletével, amelyben az is egy opció, hogy ajándékot adunk. „Csak akkor vagyunk képesek szabadon dönteni az általunk kedvezményezni kívánt személyekre vonatkozó gazdasági cselekedeteinkben, ha egyenlőnek teremtettünk; és csak úgy lehetünk egyenlőnek teremtve, ha *eleve teremtmények vagyunk*...” (Mueller, 2015:356; *kiemelés – B. K.*)

JEGYZETEK

- ¹ Recenziót olvashatnak a könyvről a *Közgazdasági Szemle* 2017. októberi számában, Halm Tamástól. E tanulmány célja a szerző nézeteinek kritikai elemzése.
- ² Adott esetben az apáké is, akárcsak magányos öreg szingliké, egyedül élő vagy özvegy nyugdíjasoké, vagyis azoké, akik nem támaszkodnak a tágabb családra. Ez ugyan nem szorosan a témához tartozik, de valamelyest mégis ide kapcsolódik. Angliában ugyanis kimutatták, hogy az egyedül élő nyugdíjasok életszínvonalja lényegesen rosszabb, mint a nagycsaládban élő öregeké.
- ³ A lakhatással egyébként ismét egy olyan kérdéshez érkeztünk, ahol mintha a társadalmi haladás visszajára fordult volna. A régi időkben, amikor a megélhetés térben jobban eloszló volt – már csak a földművelés térhez kötöttsége miatt is –, a fiatalok lakáskörülményei racionálisan úgy oldódtak meg, hogy a fiatal párnak a portákon a nagy ház mellé építettek egy kis házat. Ha ma valaki a vidéket járja, és olyan falurészletekhez ér, amelyek még a szocializmus előtt épültek, az ország minden táján látni fogja a „kis ház, nagy ház” portaelrendezéseket. Ez a takarékos megoldás biztosította, hogy a generációk egymás

mellett tudjanak élni, nagyobb sűrűdások nélkül. Sőt, amikor fordult a kocka, és az idős emberek már nem bírták a gazdaságot, cseréltek: ők költöztek a kis házba, a fiatalok meg a gyerekekkel a nagyba. Az iparosodás és a városokba költözés aztán anakronisztikussá tette ezt a modellt, egyre több fiatal ment a városba munkát keresni. Ma már egy korábbi ilyen generáció is a nyugdíj felé közeledik. A hazai viszonyokat tekintve, a napjainkra megfizethetetlen (fővárosi) lakásárak a fiatalok számára szinte lehetetlenné teszik a (közös) városi lakásokból való elköltözést, ugyanakkor rengeteg vidéki ház áll üresen vagy kihasználatlanul. A lakáspolitikáért és a vidékfejlesztésért felelősöknek fel kellene arra figyelniük, hogy városi körülmények között kell megoldani a generációk tartós vagy ideiglenes együttélését lehetővé tevő lakáskonstrukciók elterjesztését és a vidéken maradási lehetőségek javítását, hiszen a városok elszívó ereje, tovább válik kihasználatlanná, elvesztegetett nemzeti vagyonná a vidéki lakásállomány. Társadalmi-szociológiai problémák tömegét okozza mindez. Sajnálatos módon a mai világban egymástól nagy távolságra élnek az elszakadt családtagok, vidéken magányra vannak ítélve az idősek, a városban kulcsosgyerek-létre a legfiatalabbak. Ez a jelenség nemcsak nálunk jelentkezik, de a sokkal nagyobb lakáspiaci mobilitással rendelkező Amerikában is.

- ⁴ Sir John Templeton amerikai keresztény milliárdos, aki által létrehozott alapítvány a Nobel-díjnal is nagyobb összeget jelentő Templeton-díjat olyan, nemzetközi zsűri által kiválasztott személyeknek, illetve tudósoknak adja, akik a magas színvonalú munkájukat a nagyfokú spiritualitással társítják.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Botos Katalin (1983): *Pérez – nemzetközi pénz*. KJK, Budapest.
- Hagelmayer István – Bánfi Tamás – Boros Imre (1975): *Az aranydeviza-rendszer kudarcai és tanulságai*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.
- McLeay, Michael et al. (2014): Money Creation in the Modern Economy. *Bank of England Quarterly Bulletin*, No. 1.
- Mueller, John D. (2015): *A közgazdaságtan megváltása. A hiányzó elem újrafelfedezése*. MCC – Tihanyi Alapítvány, Budapest.
- Naser, Rainer (2018): *Wie kommt das Geld in die Welt?* Wochenschau Verlag, Frankfurt am Main.
- Turner, Adair (2015): *Between Debt and the Devil*. Princeton University Press, Princeton, <https://doi.org/10.1515/9781400873326>.

Csiszárik-Kocsir Ágnes

Ügyfeleket megtartó banktermékek és a pénzügyi tudatosság kapcsolata

Correlation Between Customer-Retaining Banking Products and Financial Literacy



Összefoglalás

A verseny felgyorsult világunk alapeleme, mely az élet minden területén jelen van: a munkahelyünkön, a mindennapi életünkben, egyetlen szektort sem kímél. A globalizált világ fő jellemzője a kínálat bősége, mely a termékek és szolgáltatások minden területén tapasztalható: a fogyasztási cikkek piacán, de a bankszektorban is. Ennek következtében a bankoknak újabb és újabb innovációkat kell piacra dobniuk a meglévő termékeik fejlesztése mellett, hogy az ügyfeleiket meg tudják tartani, ki tudják szolgálni. A bankszektor számára erős kihívást jelent a fintech iparág előretörése is, mely jelentős innovációs kapacitásával állít kihívásokat a hagyományos bankolással szemben. Jelen írás célja, hogy bemutassa a klasszikus bankszektor azon termékeit, melyek a legfontosabbnak minősülnek a különféle generációkba tartozó válaszadó ügyfelek esetén, felhívva a figyelmet a kulcsterületek fejlesztésére a meglévő ügyfelek megtartása vagy új ügyfelek bevonása érdekében.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: G21, O33, O31

Kulcsszavak: banktermékek, globalizáció, fintech, aktív és passzív bankügyletek

DR. HABIL. CSISZÁRIK-KOCSIR ÁGNES egyetemi docens, intézetigazgató, Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar (kocsir.agnes@kgk.uni-obuda.hu).

Summary

Competition is a fundamental component in our accelerated world, present in every walk of life, sparing no sector, whether at work or in daily routines. The main characteristic of the globalised world is the abundance of supply in every product and service, including non-durable consumer goods and the banking sector. As a result, in addition to developing their existing products banks need to market innovation again and again in order to retain their customers. Rise in the FinTech industry poses a massive threat for the banking sector, as its significant innovation capacity challenges traditional banking. The purpose of the paper is to present the classical banking products considered the most important for the respondent customers selected from various generations, calling the attention to the improvement of the key areas in order to retain the existing customers and attract new ones.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: G21, O33, O31

Keywords: banking products, globalisation, FinTech, active and passive bank transactions

SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

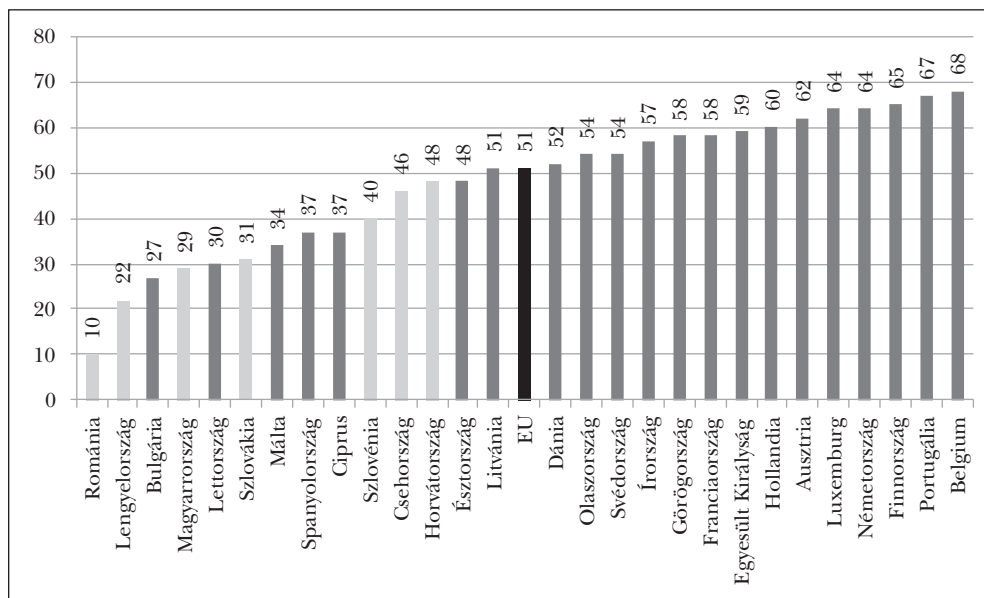
Mai világunk példátlan növekedési periódusban van lassan tizedik éve. A világgazdaságban a hatvanas évek óta nem fordult elő olyan periódus, ahol a növekedés tartósan meghaladta volna a 3,5%-os éves mértéket. Az erőteljes növekedési periódus a hasznok mellett óriási károkat is okoz. Amíg a gazdasági vagyon gyarapszik, addig a természeti vagyonunk, mely egyben az életfeltételeinket is jelenti, vészesen fogyatkozik. A digitalizáció és globális verseny azonban erre szinte fittyet hányva törekszik az egyre nagyobb megtérülésre, haszonra és profitra. Ebben a játékban a bankok se jelentenek kivételt. A tulajdonosi hozamelvárások a versenyben való egyre eredményesebb szerepvállalást kívánják meg, ahol jócskán akad versenytárs. A válság okozta károkat a bankszektor viszonylag gyorsan kompenzálta, így napjainkra stabil és fenntartható működést, hitelezést és tőkehelyzetet jegyezhet magának. A fenntarthatóság banki szempontból hosszú távú stratégiai gondolkodást igényel (Lentner, 2016; Pintér-Deutsch, 2011; 2012).

A globalizáció és az azzal járó verseny az élet minden területét felgyorsította. A termékek gyors elavulása az IT-eszközök piacán, a fast fashion ipar, az élelmiszeripari és a mezőgazdasági innovációk mind-mind ezt a folyamatot támasztják alá. Nincs ez másképp a bankszektor esetén sem. A fintech vállalkozások gyors előretörése tovább növelte az amúgy is éles versenyt a banki termékek piacán (Pintér-Bagó, 2019). A piac erőteljes változékonysága, volatilitása, az ügyféligények és elvárások növekedése, az új technológiák és pénzügyi innovációk napi szinten gerjesztenek újabb és újabb kihívásokat a bankszektorban. A 2008-as gazdasági válság előtt a pénzbüség generálta ezeket, a válság után pedig a megmaradt ügyfelek és vagyonok megtartása volt a fő motíváló

erő (Lovelock, 2001). Manapság már nem könnyű megtartani az ügyfeleket anélkül, hogy a bank ne innoválna azért, hogy lépést tartson a versenytársaival. Az innováció azért is fontos, mert eltérő fogyasztói csoportokat lehet megkülönböztetni a banki termékekkel kapcsolatban. Csernák és szerzőtársai (2017) például a megtakarításokkal kapcsolatos fogyasztói preferenciák alapján négy fogyasztói csoportot különböztettek meg: a kockázatkerülőket, a tudatosokat, a megfontoltakat és a kockázatosokat. Ha banki innovációról beszélünk, akkor ott nem szabad csak pénzügyi szempontokban gondolkodni, fontosak a szociológiai, pszichológiai és egyéb közgazdasági tényezők is.

Az innováció nemcsak a banki szektorban fontos, hanem a vállalkozások minden típusánál. Az innováció területén vannak tradicionálisan élen járó országok, mint Hollandia, Németország, Ausztria, Finnország, Belgium és Luxemburg, és vannak abban jócskán alulmaradó országok. Az innovatív vállalkozások arányát nézve a 2016-os helyzetképet az 1. ábra szemlélteti, melyről leolvasható, hogy régióinkban, a kelet-közép-európai országok mindegyike az uniós innovációs arány alatt marad, azaz a régióban bőven akad tennivaló az innováció terén. Az erősen innováló országok közé tartoznak azok a nagy nevű bankokkal rendelkező országok, melyek jelentős leánybanki hálózatot építettek ki a KKE-térségben is.

1. ábra: Az innovatív vállalkozások aránya az összes vállalkozáson belül (% , 2016)

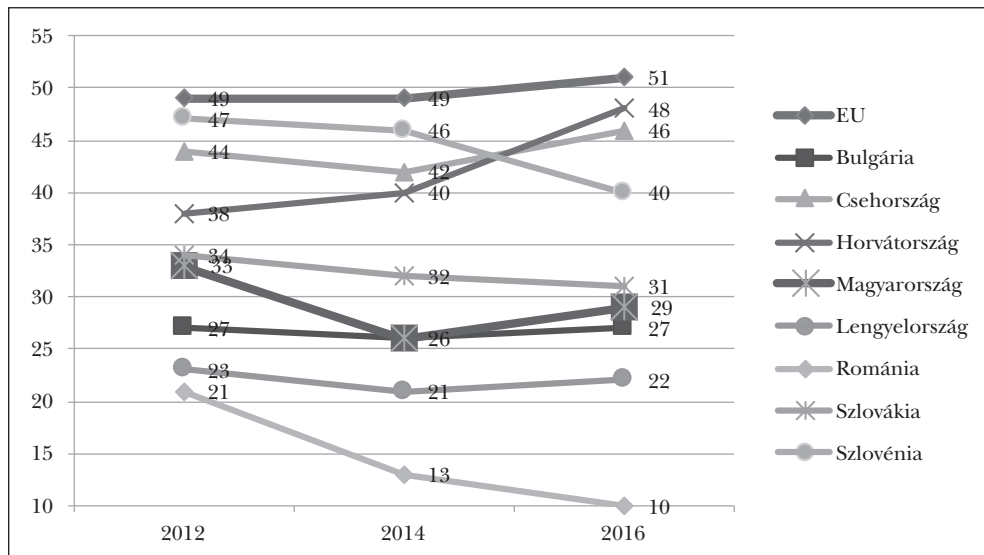


Forrás: Saját szerkesztés Eurostat, 2019 alapján

Az innovációs kapacitás időbeli változását vizsgálva megállapítható, hogy a KKE-térség a teljes időintervallum vonatkozásában az uniós átlag alatt teljesített. A legrosszabb helyzetben Románia van, Szlovénia, Csehország és Horvátország pedig közelít az uniós szinthez. Magyarország sajnálatos módon inkább az alsó félhez közelít, alig 30%

körüli értékével. Ezen tények mind azt sugallják, hogy vállalati, de banki szinten is behozott innovációkkal kell számolni, saját kapacitás hiányában.

2. ábra: Az innovatív vállalkozások aránya a kelet-közép-európai térségben (% , 2012–2016)



Forrás: Saját szerkesztés Eurostat, 2019 alapján

Innováció és újszerű banki termékek szempontjából a hagyományos bankok legnagyobb versenytársai a fintech vállalkozások. A kétezres évekig a bankrendszeret mondták a legnagyobb innovátornak. A bankok élen jártak a digitalizációban, mely a pénzügyi szolgáltatások minden területén tudott újat mutatni. Az ezredforduló azonban merőben más pályát teremtett a kereskedelmi bankok számára. A digitalizáció rohamos gyorsulása, az új, digitális bennszülöttnek mondott generáció ügyféllé válása (Prensky, 2001) miatt a bankok új kihívásokkal találták szembe magukat. A válság miatt jelentősen romlott a bankok likviditása és szolvenciája is a rossz hitelek és a tőkehelyzet romlása miatt. A válság okozta károk enyhítése volt a fő elem a banki stratégiákban (De Grauwe, 2008; Calomiris, 2010), amely elvonta az energiákat az innovációtól és a fejlesztéstől. Itt jutottak szerephez a digitalizációban és az innovációban jártas fintech vállalkozások, amelyek tevékenységükön keresztül alapjaiban írják felül a hagyományos banki üzleti modelleket új üzleti szolgáltatásaik, termékeik révén. A jelentős verseny az árakat is lefelé nyomja, azaz a bankok profitját is megnyirbálja, és az addig monopol pénzteremtést is oligopolizálja. A fintech vállalkozások több területen aratnak nagy sikereket, melyet az 1. táblázat gyűjt össze a Tracxn tipizálása alapján. A fintech cégek száma több ezerre tehető globális szinten, a KKE-régióban ebből több mint 600 cég működik. A KKE-régióban működő fintech vállalkozások a tranzakciók és fizetések, a finanszírozás és a beruházások területén jelennek meg erőteljesen (UniCredit, 2018).

1. táblázat: A fintech vállalkozások tipizálása (a táblázat az általánosan elterjedt angol elnevezéseket használja)

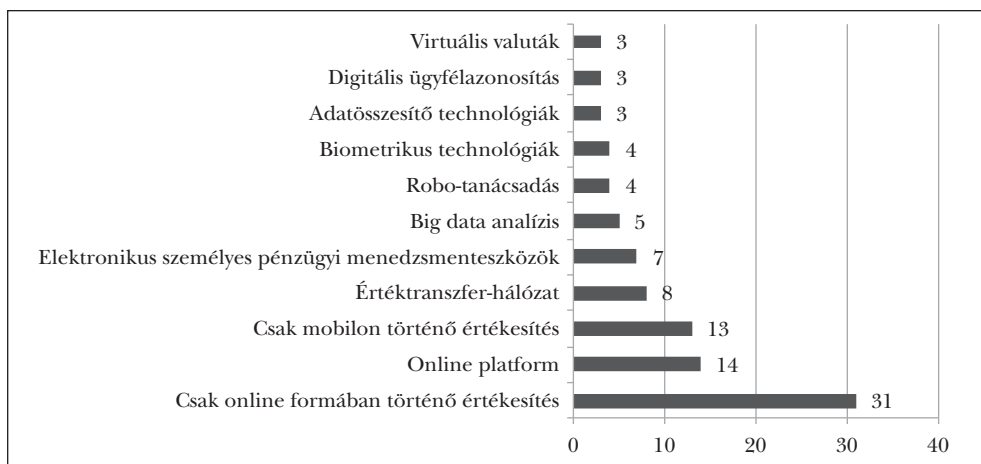
Fintech vállalkozások	
Alternative Lending	Crowdfunding
Robo Advisors	Forex Tech
Banking Tech	Employer Insurance
Finance and Accounting Tech	Cryptocurrencies
Internet First Banks	Payments
Internet First Insurance Platforms	Consumer Finance
Investment Tech	RegTech
Mobile Payments	Islamic FinTech
Remittance	Insurance IT

Forrás: Tracxn, 2019

A mai kor kereskedelmi banki szektora konzervatív intézményrendszerként működik, szemben az agilis fintech vállalkozásokkal. A bankokat kötő szabályok és elvárások miatt termékeik esetén a maximális biztonságra törekszenek a jó hírnevük és presztízsük megőrzése érdekében, szemben a gyorsan innováló, agilis társaikkal. A bankok által fejlesztett termékek főként befektetési és hitelezési innovációknak minősülnek, melyekkel a lakossági és banki ügyfelek megtartására törekednek. A bankok által végrehajtott üzleti innovációk lekövetik a piaci elvárásokat, de kissé rugalmatlanul teszik azt. Napjaink globalizált világának éles versenyében ez bizonyos esetekben versenyhátrányt okoz a számukra, ami miatt fontos az állandó kommunikáció az ügyfelekkel, a piac és a világgazdaság figyelemmel kísérése és a folyamatos piackutatás. Kiemelten fontossá vált az ügyfelek szegmentálása, egyedi szolgáltatások kialakítása, az ügyfelek minél gyorsabb, bankfiókon kívüli kiszolgálása. Az ügyfelek egyre nagyobb elvárásokat támasztanak a pénzügyi szolgáltatójukkal szemben, attitűdjeik folyamatosan változnak (Baranyi–Széles, 2008).

A fintech vállalatok tevékenységét a banki termékek kapcsán két csoportba sorolja a Magyar Nemzeti Bank 2017-es kiadványa. A tevékenységük egy része fenntartó jellegű, azaz egy-egy banki funkció, banktermék fejlesztését szolgálja, azt jobbá, hatékonyabbá teszi, míg a tevékenységük másik része felforgató jellegű, azaz a klasszikus banki működést teljes mértékben megváltoztatja. Ez utóbbi csoportba tartozó outputok stabilitási szempontból veszélyesek, mondhatni válsággyanúsak, így ezek szabályozása kiemelt fontosságú. Jelenleg a fintech vállalatok tevékenységének, termékeinek több mint 30%-ra semmilyen szabályozás se vonatkozik, és alig 10-20%-uk esik a MiFid, a PSD2 vagy akár a CRD szabályozása alá. A fintech cégek termékeinek nagy előnye a költséghatékonyság. Mivel nem rendelkeznek kiterjedt infrastruktúrával, termékeik zömét csak online formában terítik, így jóval kedvezőbb további lehetőségekben gondolkodhatnak, mint a drága banküzem által előállított termékek és szolgáltatások (EBA, 2017).

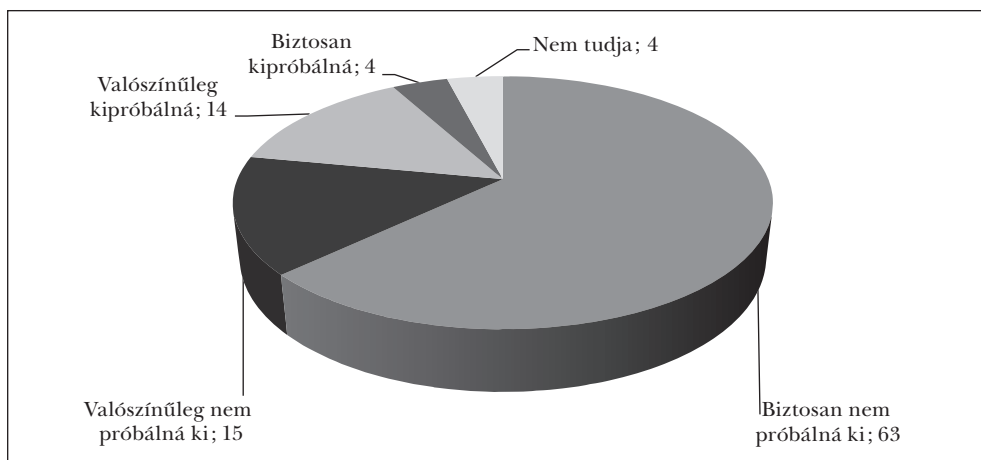
3. ábra: A fintech vállalkozások által alkalmazott innovációk (%)



Forrás: Saját szerkesztés EBA, 2017 alapján

A klasszikus banki termékek kétségkívüli előnye a szabályozottság és a biztonság. Mivel a fintech cégek által kínált termékek kis része esik csak valamilyen szabályozás hatálya alá, rengeteg fekete foltot hagyva a rendszerben, így a kereskedelmi bankok által kínált termékek továbbra is biztonságosnak és megbízhatónak mondhatóak. A kelet-közép-európai gazdasági szereplők, legyen szó akár lakossági, akár vállalati ügyfelekről, inkább a biztonság mellett teszik le a voksukat, mely a pénzügyi kultúra hiányosságaira vezethető vissza. A kockázatkerülés, az újtól való félelem a teljes régió alapjellemezője a rendszer-váltás óta. Ez talán a digitális bennszülött ügyfelek esetén fog csak jelentősen változni. A fentieket támasztja alá a Századvég és az MNB magyarországi közös kutatása is (4. ábra).

4. ábra: A magyar lakosság biztosíték nélküli pénzügyi szolgáltatásokhoz való hozzáállása

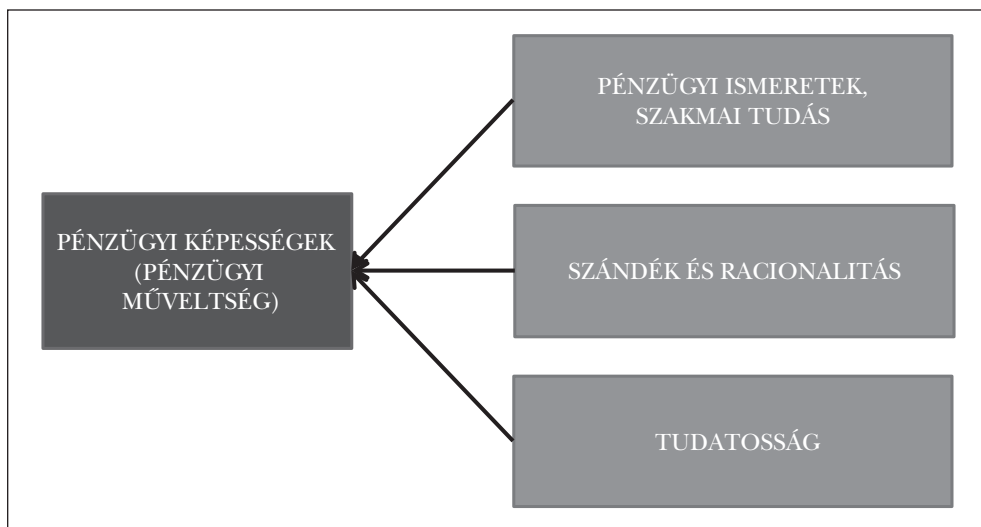


Forrás: Saját szerkesztés MNB, 2017 alapján

A fentiek alapján látható, hogy a kereskedelmi bankok nem zárkozhatnak el a fintech újítások és a vállalkozások által diktált verseny elől. Java részük saját fintech cégben gondolkodik, együttműködést kevésbé priorizálnak. A magyar gyakorlat és felmérések alapján banki oldalról a fintech újítások közül a mobilfizetési megoldásokat, a fizetéskezdeményezési szolgáltatásokat, számlainformációs szolgáltatásokat, személyes pénzügyi menedzsmentet, robo-tanácsadást preferálják közel 60%-ban, míg az elektronikus pénzeket, insurtech és regtech megoldásokat alig több mint 20%-ban jelölik, derül ki az MNB felméréséből.

A fent leírtak alapján látható, hogy a bankoknak a jelenben és a jövőben is nagy elvárásoknak és kihívásoknak kell megfelelni ahhoz, hogy az ügyfeleiket megtartsák. Az egyre több fiatal ügyfél, a digitális szolgáltatások iránti igény, a gyorsaság és a rugalmasság kimondottan fontos ahhoz, hogy a kereskedelmi bank meg tudja tartani az ügyfeleit a fintech cégek által kínált innovációk kavalkádjában. A kereskedelmi bankoknak az új ügyfelekkel is számolni kell, akik nem feltétlenül nagykorúak, sőt inkább a tizenéves korosztály tagjai. Itt azonban fontos figyelemmel lenni a korábbi túlhitelezés elkerülésére (Lentner, 2015), emellett megemlíteni a kereskedelmi bankok társadalmi felelősségvállalásának fontosságát (Lentner et al., 2017) és a pénzügyi kultúra fejlesztésében való aktív szerepvállalásukat, a generációs sajátosságokat figyelembe véve (Csiszárík-Kocsir–Garai-Fodor, 2018; Garai-Fodor–Csiszárík-Kocsir, 2018; Csernák, 2018). A fiatalok felkészítése azért is kifejezetten fontos a pénzügyi kultúra szempontjából, mert nekik már szinte csak a digitális térben kell majd helyt állniuk (Kovács, 2018; Bárczi–Zéman, 2015). A fenti tényezők a korábbi válságok tükrében és a jövőbeli válságok megelőzésében még fontosabbnak tűnnek (Lentner et al., 2015; Csiszárík-Kocsir, 2016).

5. ábra: A pénzügyi képességek és a rá ható tényezők

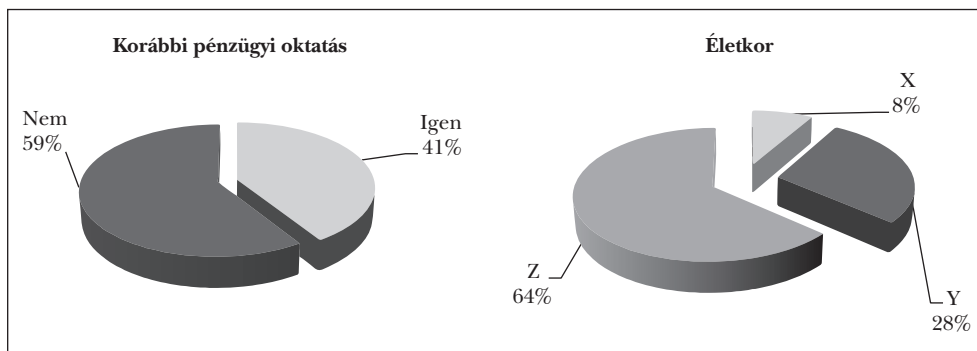


Forrás: Csiszárík-Kocsir et al., 2016

ANYAG ÉS MÓDSZER

A tanulmány alapjául egy 2018-ban lebonyolított kérdőíves kutatást szolgált. A kutatás előtesztelt, standardizált kérdőív segítségével történt, mely a statisztikai értékelés céljából nem tartalmazott nyitott kérdéseket. A kérdőív kialakítását megelőzte egy kvalitatív forduló, melynek eredményeként alakult ki a kérdőív jelenlegi formája, mely számos témát vizsgált. A kérdőívben vizsgált kérdések a bankválasztásra, bankokkal szembeni attitűdökre, valamint a pénzforgalomra fókuszáltak. A kérdőív összesen 17 kérdésből épült fel, melyből 5 kérdés a válaszadók szegmentálását szolgálta. A kérdőívet összesen 4105 válaszadó töltötte ki Magyarországon, de abból csak 3962 darab volt értékelhető. A kérdőív lekérdezése online történt, biztosítva a válaszadók anonimitását. A válaszadók szegmentálásához többek között a kort, a nemet, az iskolai végzettséget, valamint a korábban tanult pénzügyi ismereteket használja a kutatás. A kérdések között többszörös választásos kérdések és értékelő skálák is szerepeltek. A minta nem minősül reprezentatívnak, de lehetőséget ad egy későbbi reprezentatív kutatás megalapozására. Jelen tanulmány keretében bemutatott eredmények a korábban tanult pénzügyi ismeretekre fókuszálnak, a feltételezett pénzügyi alpműveltség figyelembevételével. A válaszadók alig több mint 40%-a tanult már korábban pénzügyi ismereteket, közel 60%-uk pedig nem tanult korábban ilyen témában, ami a pénzügyi kérdésekben való jártasság alacsony szintjére utal. Életkor szerint látható, hogy a kérdőívet inkább a fiatalabb, Y és Z generációs fiatalok töltötték ki nagy arányban (közel 90%), ami miatt az eredmények a generációs vizsgálatok, termékfejlesztések szempontjából is fontosak.

6. ábra: A minta megoszlása



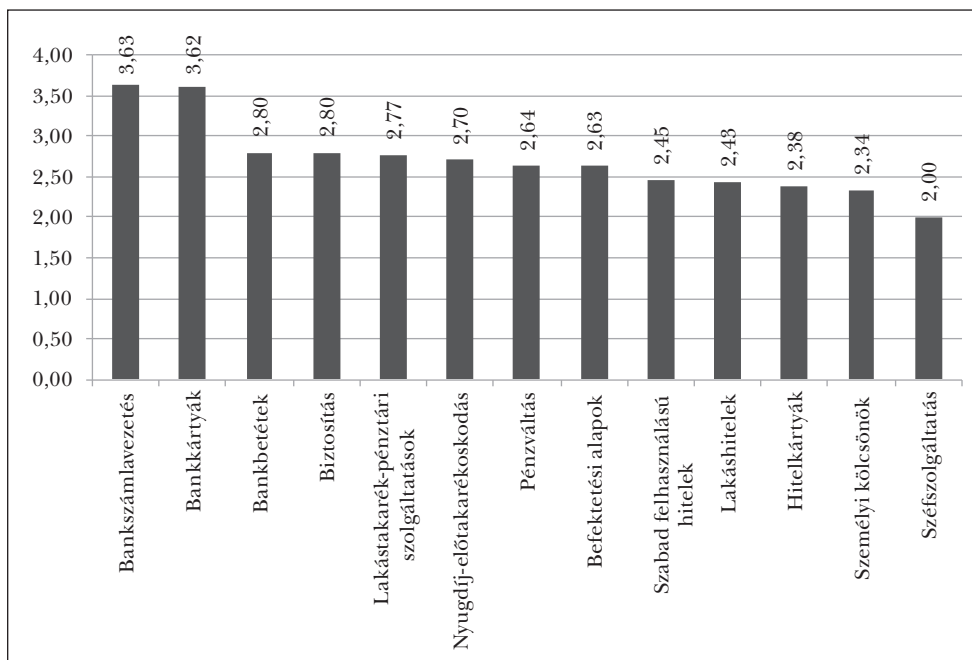
Forrás: Saját kutatás, 2018, N=3962

EREDMÉNYEK

Jelen tanulmány a bemutatott eredmények alapján arra keresi a választ, hogy melyek azok a banktermékek, melyek fontosak a válaszadók szempontjából azért, hogy hűek maradjanak a bankjukhoz. A kérdés kapcsán arra kértem a válaszadókat, hogy egy négy-fokozatú Likert-skálán értékeljék a felsorolt alapvető banktermékeket aszerint, hogy

azok mennyire fontosak számukra a banknál maradás szempontjából. A legnagyobb érték a legmagasabb szintet, míg az 1-es érték a legkevésbé fontos termékeket jelezte. Az eredmények értékelésénél a mintát megbontottam aszerint, hogy a válaszadó tanult-e korábban pénzügyi ismereteket, vagy sem. Elsőként a teljes mintát értékeltem átlagértékek alapján, majd a két részre bontott mintát külön-külön is elemeztem (7. ábra).

7. ábra: Az ügyfelek megtartása szempontjából fontos banktermékek átlagos értékei a válaszadók véleménye alapján



Forrás: Saját kutatás, 2018, N=3962

A teljes minta tekintetében a legfontosabb terméknek a bankszámlavezetés, illetve a bankkártyához kapcsolódó kedvezmények és szolgáltatások mondhatók. Ezen két termék mind 3,6 feletti átlagértékkel bír a válaszadók véleménye kapcsán. A bankok számára ezek azok a termékek, ahol ha kedvező díjcsomagokat és szolgáltatási csomagokat alakítanak ki, akkor az ügyfelek nem pártolnak el tőlük. A fintech cégek egyelőre csak kismértékben célozták be ezen piacokat, így a bankok mozgásterére hatékony innovációk segítségével itt még igen tágnak mondható. Hasonlóan favorit termék, de jóval kisebb átlagértékkel, a bankbetétek köre (2,8 átlagérték). A megtakarítások terén a magyar bankok számos versenytárral kell hogy megküzdjenek, mivel a kamat és egyéb garanciák miatt az állampapírok igen nagy teret hódítottak az elmúlt években. A banki kamatok világszerte alacsony szintje háttérbe szorítja a kereskedelmi bankokat, de a kutatás eredményei alapján mégiscsak érdemes a konzervatív ügyfelek érdekeinek figyelembevételével új termékeket kitalálniuk, fejleszteniük, mert azok a fontossági

sorrendben igencsak elől vannak. A bankkártyákhoz sok esetben tartoznak biztosítási csomagok is, melyek általában kedvezőbbek az éves díjakat tekintve, mint az alkalmanként megkötött biztosítások, így ezen termékek is népszerűek a mintában szereplő válaszadók véleménye szerint. A lakástakarék-pénztári előtakarékosság kisebb átlagértékkel (2,77), de még mindig éllóvanak mondható a banktermékek körében. A kutatás említésre méltó üzenete az, hogy az ügyfelek – legyen szó akár Y, akár Z generációs válaszadóról – kevésbé tartja fontosnak a kínált hitelkártya-konstrukciókat. A hitelkártyák (2,38 átlag) ilyen mértékű háttérbe sodródásának oka a konstrukció nem ismeretében, a válság eseményeinek helytelen értelmezésében keresendők. A hitelkártya-konstrukciók pontos ismerete még „hoz is a konyhára”, ha megfelelő likviditással a háttérben használjuk azt. Hasonlóan elutasított termék a személyi kölcsönök köre is (2,34 átlag), ami szintén az eladósodástól való félelem és a tévhitiek miatt kerülendő a konzervatív bankolók körében. A széfszolgáltatás pedig szinte nem is ismert az ügyfelek körében.

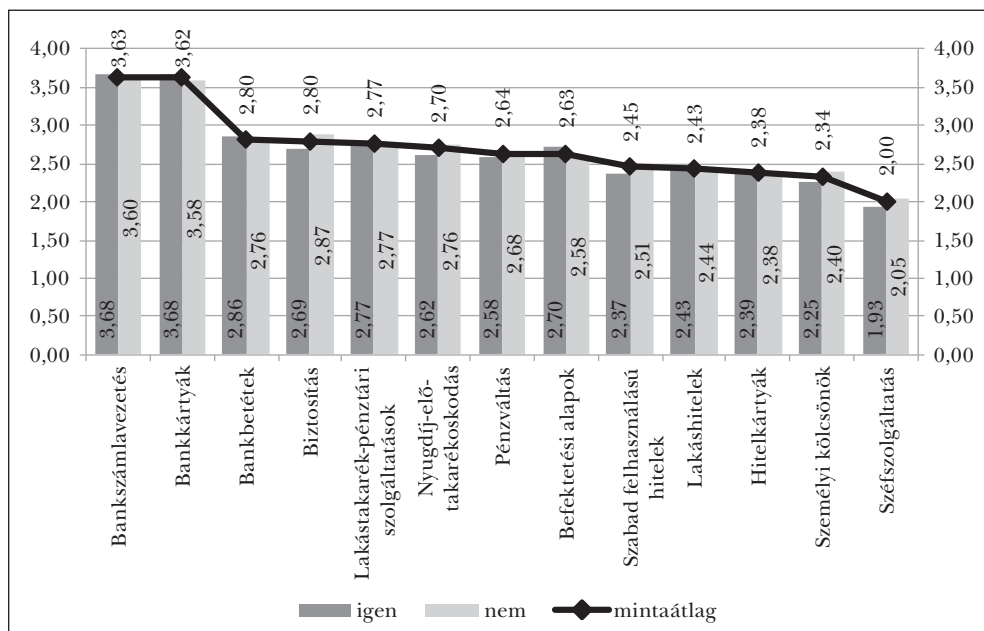
Ha a mintát aszerint bontjuk, hogy a válaszadó előzetesen tanult-e pénzügyi ismereteket, vagy sem, akkor számos esetben rendkívül jól kirajzolódik a különbség. Ha csak a top három terméket nézzük, akkor is látható, hogy aki jártasabb a pénzügyek terén, annak sokkal fontosabb a bankszámlavezetés és bankkártyatartás költsége, valamint az ehhez kapcsolódó szolgáltatások köre, de ugyanúgy nagyobb súllyal jelenik meg a véleményükben a bank által kínált betéti lehetőségek köre is. Megfigyelhető esetükben az is, hogy a megtakarítási lehetőségek sokkal nagyobb súllyal szerepelnek a véleményükben, azonban az adósságot generáló tételek kapcsán visszafogottabb átlagértékek láthatók a mintaátlaghoz képest. Meglepő eredmény, hogy a biztosítások és a nyugdíj-előtakarékosság a pénzügyi alapismeretekkel bírók körében kevésbé fontos, mint azok esetén, akik nem tanultak ilyet korábban. Ebből kimondható, hogy a korábban tanult pénzügyi ismeretek hatnak a válaszadók banktermékekhez való viszonyára. Ahhoz, hogy az ügyfél hű maradjon a bankjához, fontos személyre szabni a kínálatot, esetleg jobban kiterjeszteni az egyedi konstrukciók körét.

A továbbiakban arra kerestem a választ, hogy mely termékekkel van bizonyítható összefüggésben a korábban feltételezett pénzügyi alapképzés. A kérdés eldöntéséhez a Pearson-féle Khi-négyszet-értékeket alkalmaztam. Ahogy a 2. táblázatból is kiolvasható, a vizsgált banktermékek alig néhány kivétellel kapcsolódnak a pénzügyi tudatossághoz. Statisztikailag igazolhatóan a pénzügyi kultúra szintje egyedül a lakáshitelekkel, a lakástakarék-pénztári szolgáltatásokkal és a hitelkártyákkal nem hozható összefüggésbe. Ennek egyik oka az ismeretek hiányosságában, a jövőtől való félelemben kereshető.

ÖSSZE G Z É S

A tanulmány eredményei alapján elmondható, hogy az állandóan, gyors ütemben változó világban az innováció és a folyamatos fejlesztés elengedhetetlen és megkerülhetetlen. Nincs ez másképp a pénzügyi világban sem, ahol a verseny napról napra éleesebb. A hagyományos banki szolgáltatások nagy kihívói a fintech vállalatok, amelyek újszerű innovatív megoldásaikkal a digitalizációba született potenciális ügyfeleknek újabb és újabb termékeket kínálnak és ajánlanak. A klasszikus banki funkciók azonban

8. ábra: Az ügyfelek megtartásához fontos banktermékek értékelése aszerint, hogy a válaszadó tanult-e korábban pénzügyi ismereteket



Forrás: Saját kutatás, 2018, N=3962

2. táblázat: A banktermékek és a korábbi pénzügyi oktatás kapcsolata a KHI-négyzet-értékek alapján

	KHI-négyzet-érték
Lakáshitelek	0,653
Szabad felhasználású hitelek	0,001
Személyi kölcsönök	0,000
Lakástakarék-pénztári szolgáltatások	0,173
Bankszámlavezetés	0,000
Bankbetétek	0,012
Befektetési alapok	0,000
Bankkártyák	0,000
Hitelkártyák	0,110
Biztosítás	0,000
Nyugdíj-előtakarékoskodás	0,000
Pénzváltás	0,016
Széfszolgáltatás	0,002

Forrás: Saját kutatás, 2018, N=3962

még nagyon sokáig vonzóak lesznek, mivel azok a válságot követő változások miatt jobban felügyeltek és szabályozottak, szemben a fekete foltot jelentő innovátorokkal. A felmérés bizonyította azt is, hogy a pénzügyi oktatásnak és műveltségnek eddig is nagy, de ezek után még nagyobb szerepe lesz a jövőben. Alaptudás hiányában nem tudjuk szűrni az újabb és újabb pénzügyi aktorok által közvetített információkat, ami óriási kockázat lehet rendszer-, de egyéni szinten is. A hagyományos banki termékeknek még korántsem áldozott le, sőt észszerű stratégiai gondolkodással, innovációval és fejlesztéssel ott még óriási a banki mozgástér. A bankok jövőbeli útja kell hogy legyen (ahol már sok intézmény úttörő és élen járó), hogy a CSR-tevékenységük keretében felhívják a figyelmet a pénzügyi alapoktatásra, tevékenységükkel pedig segítsék és szolgálják, ha másért nem, akkor azért, hogy az ügyfeleik figyelmét felhívják a tőlük független innovációk kockázataira, megtartva azokat a saját szervezetükben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Baranyi, Aranka – Széles, Zsuzsanna (2008): A hazai lakosság megtakarítási hajlandóságának vizsgálata. *Bulletin of the Szent István University*, Vol. 16, Special Issue, Part II., 367–378.
- Bárczi Judit – Zéman Zoltán (2015): A pénzügyi kultúra és annak anomáliái. *Polgári Szemle*, 11. évf., 1–3. sz., 101–108.
- Calomiris, Charles W. (2010): The Past Mirror: Notes, Surveys, Debates. The Banking Crises Yesterday and Today. *Financial History Review*, Vol. 17, No. 1., 3–12, <https://doi.org/10.1017/s0968565010000028>.
- Csernák, József – Baranyi, Aranka – Széles, Zsuzsanna (2017): Investigating Savings-Related Preferences of a Sample of the Hungarian Population By Using Factor and Cluster Analyses. *Közgazdász Fórum / Forum on Economics and Business*, Vol. 20, No. 131, 78–89.
- Csernák József (2018): *A lakosság pénzügyekkel kapcsolatos attitűdjei a Kiskunságban*. PhD-értekezés, Szent István Egyetem, Gödöllő.
- Csiszárík-Kocsir Ágnes (2016): Etikus pénzügyek, avagy a pénzügyek etikája. Vélemények egy kutatás eredményei alapján. *Polgári Szemle*, 12. évf., 4–6. sz., 32–44.
- Csiszárík-Kocsir Ágnes – Garai-Fodor Mónika (2018): Miért fontos a pénzügyi ismeretek oktatása a Z generáció véleménye alapján? *Polgári Szemle*, 14. évf., 1–3. sz., 107–119, <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0809>.
- De Grauwe, Paul (2008): The Banking Crisis: Causes, Consequences and Remedies. *CEPS Policy Brief*, No. 178, <http://aei.pitt.edu/11706/1/1758.pdf>.
- Eurostat (2019): Innovative Enterprises as % of Total Enterprises – By Size Class and Type of Innovation. <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/stats/innovative-enterprises-total-enterprises-%E2%80%93-size-class-and-type-innovation> (Letöltés: 2019. május 29.).
- Garai-Fodor Mónika – Csiszárík-Kocsir Ágnes (2018): Értérendalapú fogyasztói magatartásmodellek érvényessége a Z- és Y-generáció pénzügyi tudatossága esetén. *Pénzügyi Szemle*, 63. évf., 4. sz., 518–536.
- Kovács Levente (2018): A pénzügyi kultúra és tudás fejlesztése. In: *Fintelligence. Tudományos Pénzügyi Kultúra Körkép*. Miskolc, http://gtk.uni-miskolc.hu/files/13008/F-TPKK_web.pdf (Letöltés: 2019. március 4.).
- Lentner Csaba (2015): A túlhitelezés globalizálódása a világban és Magyarországon. In: Lentner Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 23–62.
- Lentner Csaba – Szegedi Krisztina – Tatay Tibor (2015): Társadalmi felelősségvállalás a bankszektorban. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf., 1. sz., 96–104.
- Lentner Csaba (2016): A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre. In: Auer Ádám – Papp Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban. Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 45–84.

- Lentner Csaba – Szegedi Krisztina – Tatay Tibor (2017): Társadalmi felelősségvállalás a központi bankok működésében. *Hitelintézési Szemle*, 16. évf., 2. sz., 64–85, <https://doi.org/10.25201/hsz.16.2.6485>.
- Lovelock, Christopher (2001): *Services Marketing: People, Technology, Strategy*. Prentice Hall, Upper Saddle River.
- MNB (2017): *Innováció és stabilitás. FinTech körkép Magyarországon. Konzultációs dokumentum*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Pintér Éva – Bagó Péter (2019): Smart Asian FinTech. In: Koltai László (szerk.): *Hazai és külföldi modellek a projektoktatásban*. Óbudai Egyetem Rejtő Sándor Könnyűipari és Környezetmérnöki Kar, Budapest, 451–461.
- Pintér Éva – Deutsch Nikolett (2011): A fenntartható fejlődés elvei és azok érvényre jutása a banki gyakorlatban I. *Vezetéstudomány*, 42. évf., 12. sz., 13–22.
- Pintér Éva – Deutsch Nikolett (2012): A fenntartható fejlődés elvei és azok érvényre jutása a banki gyakorlatban II. *Vezetéstudomány*, 43. évf., 1. sz., 57–63.
- Prensky, Marc (2001): Digital Natives, Digital Immigrants. *On the Horizon*, Vol. 9, No. 5, 1–6, <https://doi.org/10.1108/10748120110424816>.
- UniCredit (2018): *Digitális banki innováció alakítja Közép-és Kelet-Európa növekedését. A közép-és kelet-európai gazdaságok, banki várakozások és digitális látkép 2018*. UniCredit, www.unicreditbank.hu/content/dam/cec2020-pws-hu/Rolunk/sajtokozlemenyek_magyar/sk20180509-Digit%C3%A1lis%20banki%20innov%C3%A1ci%C3%B3%20alak%C3%ADtja%20KKE%20n%C3%B6veked%C3%A9s%C3%A9t.pdf (Letöltés: 2019. március 22.).

Molnár Dániel – Regős Gábor

Az államadósság-kezelés átalakulása a visegrádi országokban

Developments in Government Debt Management in the V4 Countries



Összefoglalás

Magyarországon az államadósság megfelelő menedzselése különösen fontos feladat, tekintettel annak viszonylag magas, az elmúlt évek csökkenő tendenciája ellenére is 70 százalék feletti GDP-arányos szintjére. Ugyanezen mutató értéke a hasonló helyzetű országokban, Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában alacsonyabb, 32 és 49 százalék közötti. 2010 óta a magyar gazdaságpolitika jelentős hangsúlyt fektetett az államadósság finanszírozásának biztonságosabbá tételére is, és ebben sikerült is eredményeket elérnie. Az államadósság kezelése szempontjából háromfajta kockázati tényezőt, eredendő bűnt különböztethetünk meg: a külföldi valutában, a rövid futamidőre és a külföldiek felé történő eladósodást. Tanulmányunkban megvizsgáljuk, hogy Magyarország mellett Csehország, Lengyelország és Szlovákia esetében 2010 és 2018 között hogyan alakultak e kockázati szempontok. Eredményeink szerint Magyarország és Szlovákia két szempont, Csehország pedig egy szempont szerint áll kedvezőbb helyzetben, mint közvetlenül a válságot követően, míg Lengyelország mindhárom esetben növelte kockázati kitétségét.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: E44, F34, H12, H63, H74

Kulcsszavak: államadósság, eredendő bűn, visegrádi országok

MOLNÁR DÁNIEL, makrogazdasági elemző, Századvég Gazdaságkutató Zrt. (molnar.daniel@szazadveg.hu), Dr. REGŐS GÁBOR makrogazdasági üzletágvezető, Századvég Gazdaságkutató Zrt. (regos@szazadveg.hu).

Summary

In Hungary the appropriate management of government debt is an especially important duty, with a view to its relatively high level, which exceeds 70 per cent to GDP, despite the decline seen in the recent years. The value of the same ratio in countries in a similar situation, including the Czech Republic, Poland and Slovakia, is lower, ranging between 32 and 49 per cent. Since 2010 economic policy-makers in Hungary have laid considerable emphasis on improving the security of financing and they have managed to achieve successes. For the purposes of government debt management, three kinds of risk factors or original sins are distinguished: indebtedness in a foreign exchange, due to short maturity, and to foreigners. In the paper an analysis is given of the developments in risk considerations between 2010 and 2018 in Hungary, the Czech Republic, Poland and Slovakia. We have found that Hungary and Slovakia are in a more favourable situation according to two criteria, while the Czech Republic according to one criterion than directly after the crisis, while Poland has increased its exposure in all the three cases.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: E44, F34, H12, H63, H74

Keywords: government debt, original sin, V4 countries

BEVEZETÉS

A szakmai diskurzus az államadóssággal kapcsolatban elsősorban annak GDP-arányos értéke körül forog, az euró bevezetéséhez teljesítendő maastrichti kritériumok esetében is egyedül ez a mutatószám jelenik meg. Azonban egy állam eladósodottságát jóval több tényező határozza meg: az adósság összetétele (deviza vagy hazai valuta), annak lejáratí szerkezete, illetve hogy mely szereplők (belföldi vagy külföldi, háztartás vagy pénzügyi szektor) birtokolják azt. Mindezek együtt befolyásolják az államadósság terheit és a kormányzatok mozgásterét egy esetleges turbulens időszakban. Jelen tanulmány keretében megvizsgáljuk, hogyan alakult a magyar államadósság szerkezete a 2008–2009-es válság óta a visegrádi országok (Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, azaz a V4-ek) viszonylatában, majd Eichengreen és Hausmann, illetve szerzőtársai által megalkotott „eredendő bűnökből” kiindulva megnézzük, hogyan alakultak az államadósság főbb mutatói 2010 és 2017 között. Ennek segítségével szemléltejtjük, hogy a visegrádi országok milyen mértékben vannak felkészülve egy esetleges, akár a közeljövőben bekövetkező válságra, illetve annak kedvezőtlen hatásaira az adósság tekintetében.

AZ ÁLLAMADÓSSÁG ÉS A KAMATTEHER ALAKULÁSA

Az államadósság magas szintje befolyással van az ország növekedési kilátásaira. Reinhart és társai (2012) bemutatták, hogy a kiemelkedően magas, GDP-arányosan 90

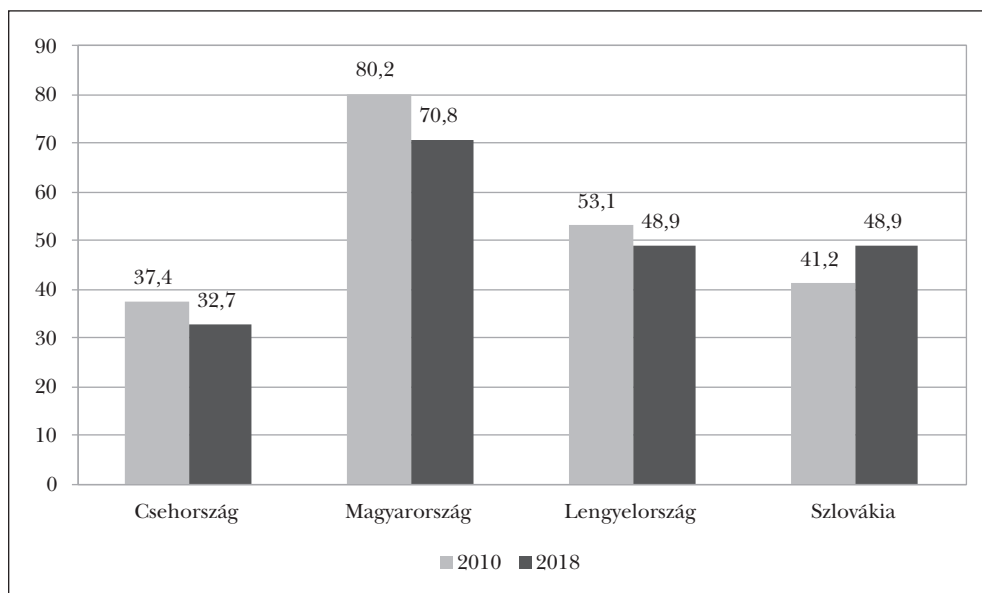
százalék feletti államadósság lassítja a gazdaság növekedését: a kutatásban átlagosan 1,2 százalékponttal lassabb bővülést mértek 2010 és 2017 között, mint az ennél alacsonyabb államadósságú időszakok idején. Így érdemes megvizsgálni elsőként, hogy hogyan alakult az eladósodottság a régióban. Az államadósság GDP-arányos értéke 2010 és 2017 között a régión belül eltérően változott: Csehországban 2,7 százalékponttal 34,7 százalékra, Lengyelországban 2,5 százalékponttal 50,6 százalékra, Magyarországon pedig 6,9 százalékponttal 73,3 százalékra csökkent, ezzel szemben Szlovákiában a vizsgált periódusban nőtt az államadósság értéke a GDP 41,2 százalékáról az 50,9 százalékra. A szlovák államadósság növekedésének oka részben a lazább költségvetési politikában keresendő. A vizsgált nyolc éves periódus során a szlovák költségvetés elsődleges hiánya (a kamatbevételek és kiadások nélkül számolt hiánymutató) átlagosan a GDP 1,8 százalékát tette ki. Ezzel szemben az elsődleges hiány GDP-arányos értéke Lengyelországban 1,6 százalék, míg Csehországban 0,4 százalék volt. A magyar költségvetésben ellenben a kamategyenleget figyelmen kívül hagyva, a GDP 1 százalékának megfelelő többlet alakult ki a 2010 és 2017 közötti évek átlagában, amely jelentősen hozzájárult az államadósság érdemi csökkenéséhez, a nagyobb hitelállományból következő magasabb kamatteher ellenére is. Ehhez hozzájárult a fegyelmezetté váló költségvetési politika, illetve az, hogy a GDP-arányos államadósság csökkentése megjelent a kormányzati prioritások között.

Az előzetes adatok szerint Magyarországon 2018 végére a GDP-arányos államadósság 71 százalék alá csökkent, amely jelentős mérséklődés a 2010 végi 80,2 százalékos érték után. Az elmúlt 8 évben bekövetkezett csökkenés a fiskális politikai fordulatnak köszönhető: a 2010-ben felállt kormányzat célul tűzte ki a GDP-arányos államadósság csökkentését, amely a megelőző 8 év magas költségvetési hiányának eredményeként növekedett a GDP 55,3 százalékáról 80,2 százalékára. Érdemes megjegyezni, hogy Magyarországon a 2008-as válságot megelőző időszakban nemcsak az állam esetében történt túlzott eladósodás, hanem a vállalatok és a háztartások esetében is. Itt nemcsak a hitelfelvétel mértéke, hanem – hasonlóan az államadóssághoz – a hitelállomány összetétele is problémát okozott: a lakossági hiteleken belül jelentős volt a devizahitelek aránya, amelyek visszafizetése a válság után problémákat okozott. A kedvezőtlen tapasztalatok visszavetették a hitelezést, amelynek újraindulását a Magyar Nemzeti Bank a vállalatok esetében több különböző programmal (a Növekedési Hitelprogram különböző fázisai) ösztönözte.

A visegrádi országok esetében az államadósság szintjét a maastrichti kritériumok szabályozzák, amelyek az eurózónához való csatlakozás feltételeit tartalmazzák, illetve általános szabályként érvényesek az euróövezet tagjaira. Ennek értelmében a csatlakozni kívánó uniós tagállam GDP-arányos államadóssága nem lehet magasabb, mint 60 százalék, azonban a gyakorlatban az Európai Központi Bank már a folyamatosan csökkenő államadósságot is megfelelőnek tekinti. Ezenfelül Magyarországon további, szigorúbb fiskális szabály is érvényben van, amelyet az Alaptörvénybe is belefoglaltak. Ennek értelmében, amíg az államadósság értéke meghaladja a GDP 50 százalékát, a parlament csak olyan költségvetést fogadhat el, amelynek eredményeként csökken az államadósság GDP-arányos értéke. Emellett, ha az infláció és

a reál-GDP-növekedés is meghaladja a 3 százalékot, akkor az államadósság értéke legfeljebb az infláció és a növekedés üteme felének a különbségével emelkedhet a megelőző évhez viszonyítva. A magyar szabályozás különleges abból a szempontból, hogy nemcsak a tervezésre és az elfogadásra vonatkozik, hanem a végrehajtásra is (Kovács, 2016).

1. ábra: A GDP-arányos államadósság alakulása (%)

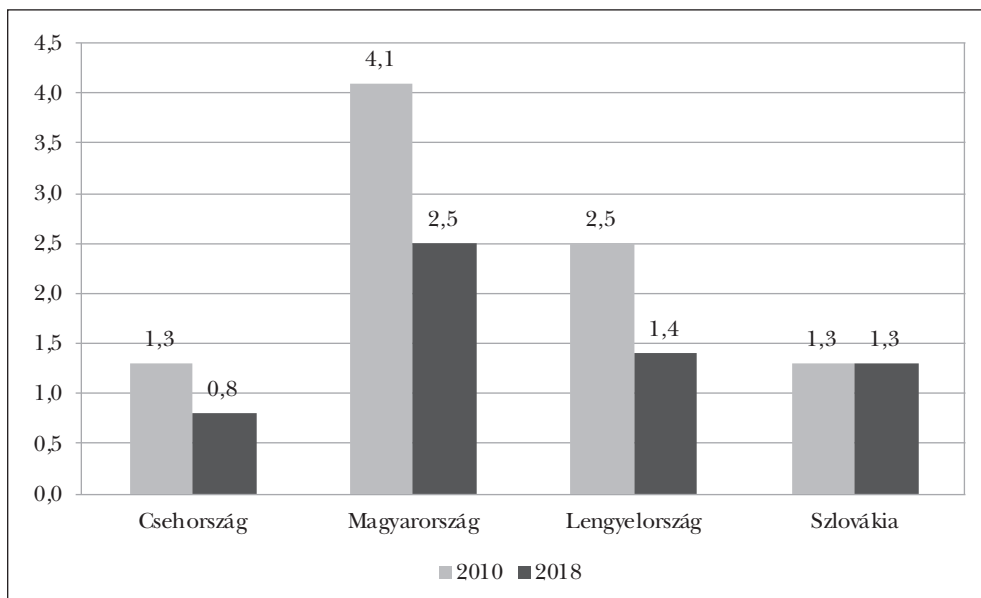


Forrás: Saját szerkesztés az Eurostat adatai alapján

A GDP-arányos államadósság mellett azonban fontos megvizsgálni, hogy az egyes országok évente mennyit költenek az adósság kamatterheire, mivel ez mutatja meg az adósságállomány tényleges költségét. Az Eurostat adatai alapján Csehországban a költségvetés kamatterhei a GDP 1,3 százalékáról a 0,7 százalékára csökkentek 2010 és 2017 között. Ugyanezen az időtávon a lengyel kamatkiadások a GDP 2,5 százalékáról 1,6 százalékára, míg a magyar kamatkiadások a GDP 4,1 százalékáról 2,8 százalékára mérséklődtek. Szlovákia esetében ellenben az adósság emelkedésével párhuzamosan minimálisan, 0,1 százalékponttal 1,4 százalékra emelkedtek a GDP-arányos kamatterhek. A kamatterhek csökkenése abból a szempontból is kiemelkedően fontos, hogy a kormányok az így rendelkezésre álló forrásokat a gazdaság fejlesztésére, a versenyképesség fokozására, illetve a szociális juttatásokon keresztül a társadalmi jólét növelésére fordíthatják.

A kamatterhek mérséklődése Csehország, Lengyelország és Magyarország esetében az államadósság csökkenése mellett elsősorban a változó kamatkörnyezettel magyarázható. Ugyancsak ez ad magyarázatot arra, hogy a szlovák kamatkiadások arányaiban miért emelkedtek az államadósságnál kisebb mértékben.

2. ábra: A GDP-arányos kamatkidadások alakulása (%)

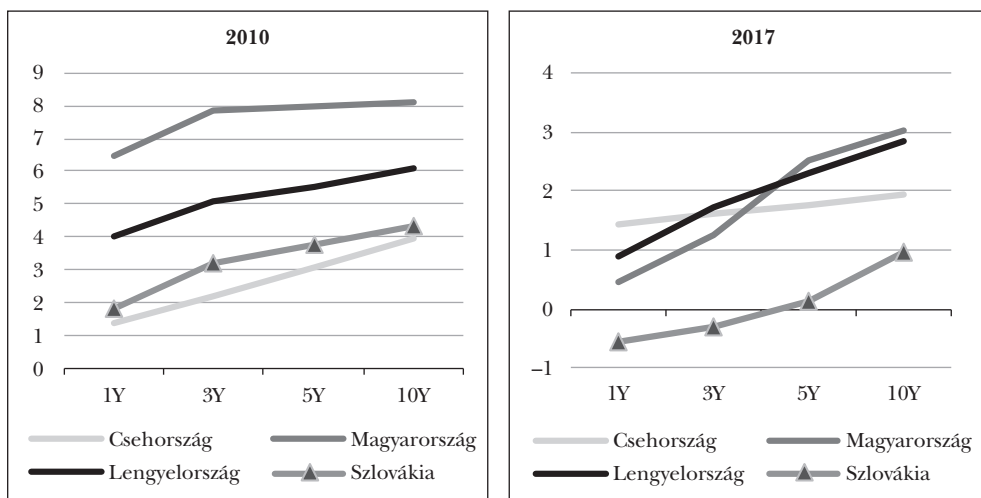


Forrás: Saját szerkesztés az Eurostat adatai alapján

2010-ben még a magyar másodpiaci hozamok voltak a legmagasabbak: 1 éves lejáraton 6,5 százalékos, míg a 3 éven túli lejáraton 8 százalék körüli hozam alakult ki a másodpiacon. Ezzel szemben 2017 végére a hozamok jelentősen csökkentek: 1 éves lejáraton már 0 százalékos kamattal lehetett a magyar államkötvényt kibocsátani, de a 10 éves hozamok is jelentősen, több mint 6 százalékponttal mérséklődtek a vizsgált 7 év alatt. A kamatokra részben a monetáris politika gyakorolt hatást. A jegybanki alapkamat 2010 végén még 5,75 százalékon állt, amelyet 2016 májusáig 0,9 százalékig vágtak vissza. Az MNB azonban nem csak az alapkamaton keresztül gyakorolt hatást a hozamokra, a jegybanki célt, az árstabilitás fenntartását figyelembe véve több különböző programot is indított a hozamok leszorítása érdekében (Lentner, 2018). Ezenfelül a kedvező nemzetközi környezet és Magyarország nemzetközi megítélésének a javulása is hozzájárult a kamatok mérséklődéséhez. Ez utóbbi jól látható az 5 éves CDS-felár, az országkockázati mutató alakulásában. Ennek értéke Magyarországon 2010 végén még 386,75 bázispontot tett ki, amely messze a legmagasabb volt a vizsgált négy ország között, azonban 2017 végéig 91,12 bázispontra csökkent a mutató értéke.

Hasonló folyamatok játszódtak le a többi régiós ország esetében is. Lengyelországban a rövid, 1 éves hozamok 4 százalékról 1,4 százalékra, míg a hosszú, 10 éves hozamok 6,1 százalékról 3,3 százalékra mérséklődtek. Hasonlóan Magyarországhoz, a lengyel hozamok alakulásában is jelentős szerepet játszott a monetáris politika. A Lengyel Nemzeti Bank irányadó rátája 2010 végén még 3,5 százalékon állt, míg 2017-ben már csak 1,5 százalékon. Ezenfelül a lengyel gazdaság megítélése is jelentősen javult: az 5 éves CDS-felár értéke a vizsgált periódusban 146 bázispontból 55,74 bázispontra mérséklődött.

3. ábra: A hozamgörbe alakulása a visegrádi országokban az év utolsó napján (%)



Megjegyzés: Szlovákia esetében a 2010 végi ötéves referenciahozam saját becslés

Forrás: Saját szerkesztés a Reuters Datastream alapján

Csehországban csökkentek a legkisebb mértékben a hozamok a vizsgált periódusban, azonban ehhez több tényező is hozzájárult. Egyrészt 2010 végén a cseh hozamok voltak a legalacsonyabbak a régióban: 1 éves lejáraton 1,4 százalékos, míg 10 éves lejáraton kicsivel 4,0 százalék alatti hozam alakult ki a másodpiacon. Így 2017 végéig is csak kis mértékű mérséklődés valósulhatott meg a kötvényhozamokban: 5 éves lejáratig 1 százalék alá, míg 10 éves lejáraton 1,5 százalékra csökkentek a hozamok. A másik tényező, ami közrejátszott, hogy a Cseh Nemzeti Bank irányadó rátája már 2010-ben is alacsony szinten, 0,75 százalékon állt. Ezzel szemben 2017 végén a jegybank megkezdte a szigorítási ciklusát: a 2012 végén 0,05 százalékos alapkamatát 2017 második felében két lépésben 0,5 százalékig emelte. Ez kihatással volt a kötvényhozamokra is, mivel 2016 végén még 5 éves lejáraton is negatív hozamok alakultak ki a cseh állampapírok esetében a másodpiacon. Hasonlóan Magyarországhoz és Lengyelországhoz, a cseh 5 éves országkockázati felár is csökkent a vizsgált évek alatt, azonban csak kisebb mértékben, 91 bázispontról 39,03 bázispontra. Ez utóbbi a legalacsonyabb a visegrádi országok között.

Míg Szlovákia esetében 2010 végén még 1,8 és 3,8 százalék között alakult a hozam 1 éves és 5 éves lejáraton, addig 2017 végén már 5 éves lejáraton is negatív hozamok alakultak ki. A negatív hozamok kialakulásában elsősorban az EKB monetáris politikája játszott közre, amely a szlovák hozamokat közvetlenül, míg a többi régiós hozamot csak közvetve befolyásolta. 2010 végén az EKB alapkamata még 1,0 százalékon állt, amely aztán fokozatosan 0 százalékra csökkent. A kötvényhozamokra azonban jelentős hatást elsősorban az EKB kötvényvásárlási programja gyakorolt. Az EKB már 2009 júliusa óta hajtott végre eszközvásárlási programokat, viszont a legnagyobb volumenű és hatású programját, a Közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására írá-

nyuló programot (PSPP) csak 2015 márciusában indította el. Ennek keretében az EKB az euró-zóna tagországainak központi kormányzatai által kibocsátott államkötvényeket, valamint elismert ügynökségek, regionális és helyi önkormányzatok, nemzetközi szervezetek és multilaterális fejlesztési bankok által kibocsátott kötvényeket vásárol. Ennek keretében a jegybank 2017 végéig nettó értelemben több mint 1900 milliárd euró értékben vásárolt kötvényeket, amelyek közel 90 százalékát a tagországok által kibocsátott államkötvények tették ki. Ez jelentős hatást gyakorolt a hozamokra a hozamgörbe hosszú végén is. Szlovákia esetében az Európai Központi Bank az eszközvásárlási programja keretében 2017 végéig nettó értelemben közel 10,8 milliárd euró értékben vásárolt szlovák állampapírokat, amely az akkori államadósság közel 25 százalékát jelentette. A másik három visegrádi országot, mivel nem tagjai az euró-zónának, az eszközvásárlási program hatása csak áttételesen érinthette a befektetők portfólióátrendezésén keresztül. Ezzel együtt is a szlovák 5 éves CDS-felár, részben szintén az euró-zóna-tagság következtében, 2010 végén még a legalacsonyabb volt a visegrádi országok között (83 bázispont), majd ezt követően 42,15 bázispontig csökkent. Vagyis a kedvező hozamkörnyezeten felül Szlovákia megítélésének javulása is hozzájárult a hozamok mérséklődéséhez.

A fentiek alapján a kedvező piaci folyamatokat (a laza monetáris politikát és a régió nemzetközi megítélésének jelentős javulását) a visegrádi országok csak kismértékben tudták kihasználni az államadósság terhének csökkentésére, sőt Szlovákiát növekvő GDP-arányos államadósság jellemezte az EKB nemkonvencionális monetáris politikája ellenére is. Azonban ennek ellenére sincsenek kedvezőtlen helyzetben a régiós országok, tekintve, hogy Csehország, Lengyelország és Szlovákia adósságrátája messze elmarad a maastrichti 60 százalékos küszöbszinttől, de a magyar mutató is több mint 8 százalékponttal alacsonyabb, mint az európai uniós átlag.

A DEVIZAADÓSSÁG SZEREPE

Az adósságkezeléssel kapcsolatos szakirodalomban létezik az úgynevezett eredendő bűn fogalma, melyet Eichengreen és Hausmann (1999), valamint Eichengreen és szerzőtársai (2002) alkottak meg. A hivatkozott tanulmányokban a szerzők eredendő bűnnek jelölnék három esetet. Ezek közül első típusú eredendő bűnnek nevezik azt a jelenséget, amikor egy ország nem képes hazai fizetőeszközben külföldön kötvényt kibocsátani, és ezért idegen devizában teszi meg ezt. A felhalmozott devizaforrások mértékétől függően ugyanis számos negatív hatás érheti az adott országot.

– Az országnak mérleg szerinti nyitott devizapozíciója keletkezik, amely heves árfolyam-ingadozások esetén, vagy a hazai fizetőeszköz árfolyamának jelentős leértékelődésekor jócskán megemeli az adósság mértékét a hazai fizetőeszközben kifejezve.

– A jegybanknak az alapkamat megállapításakor kiemelt figyelmet kell fordítani a kedvezőtlen árfolyammozgások kivédésére, így csökken a monetáris politika hatékonysága.

– A jegybank jelentősen nagyobb devizatartalék fenntartására kényszerül, amely egyúttal magasabb költséget is jelent.

– A devizaadósság korlátozza a jegybankot a likviditási válság megfékezésében és a végső hitelezői szerepkör ellátásában.

– A magas devizaadósság növeli a kockázati felárat, és rontja a hitelminősítői besorolást.

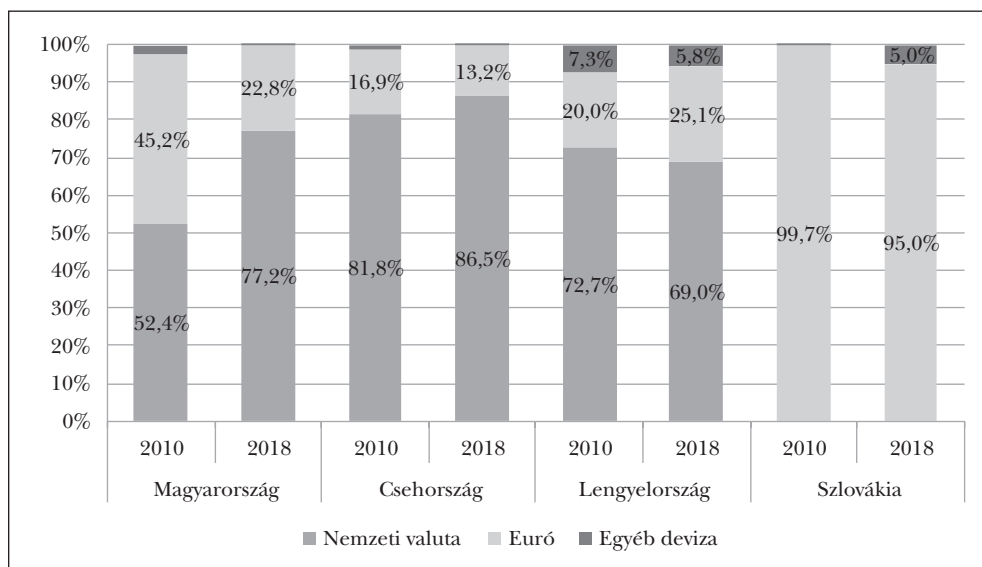
– Nő az adott országban a tőkeáramlás volatilitása.

Olivier (2003) megerősíti Eichengreen és Hausmann (1999) állítását, amely szerint egyes kevésbé fejlett országok nem tudják államadósságukat külföldön kibocsátott hazai fizetőeszkőzzel vagy hosszú lejáraton finanszírozni. Ehelyett azonban az alacsonyabb fejlettségű országok devizában finanszírozzák államadósságukat, azaz külföldön devizában bocsátanak ki államkötvényeket. Ennek következtében azonban pénzügyi turbulenciakor jóval sérülékenyebbek. A szerző egyértelműen a monetáris politika hiteltelenségét okolja a devizában történő eladósodás felfutásáért. Minél inkább hitellessé válik a monetáris politika, annál inkább nyílik lehetőség a hazai fizetőeszkőben történő, hosszú lejáratú állampapír-kibocsátásra.

Claessens és szerzőtársai (2007) új aspektusát vizsgálták a devizában történő eladósodásnak, és paneladatokon kimutatták, hogy a gazdaság mérete mellett a hazai pénzügyi rendszer (magánszektorban nyújtott hitelekben és tőzsdei kapitalizációban mérve) kiterjedtsége is szerepet játszik a nagyobb hazai devizájú kötvénypiacok kialakulásában. Amennyiben kialakul ez a piac, úgy az állam kevésbé kényszerül rá az idegen devizában történő kötvénykibocsátásra.

A fentiek ellenére a devizában történő eladósodás melletti érv elsősorban az, hogy így az állampapír szélesebb befektetői réteg számára válik elérhetővé, amely a hazai fizetőeszkőben történő eladósodáshoz viszonyítva alacsonyabb hozamokat is eredményez. Ennek révén a kormányzat és a jegybank devizához jut, illetve bizonyos külföldi piacokon való jelenlét politikai előnyökkel is járhat.

4. ábra: A maastrichti államadósság összetétele devizanemenként



Forrás: Saját szerkesztés az Európai Központi Bank adatai alapján

A devizában denominált maastrichti államadósság részaránya eltérően változott a visegrádi országokban. Csehországban kismértékben, 18,2 százalékról 16 százalékra, Magyarországon pedig jelentős mértékben, 47,6 százalékról 25,8 százalékra csökkent. 2018-ban a devizaarány tovább csökkent, ám erre vonatkozó adat az EKB adatbázisában a cikk írásának időpontjában még nem áll rendelkezésre. Ezzel szemben Lengyelországban 27,3 százalékról 31,7 százalékra nőtt a külföldi valutában denominált államadósság részaránya. A külföldi deviza szerepe az államadósságon belül Szlovákiában volt a legkisebb 2010-ben és 2017-ben is. Azonban Szlovákia helyzete részben eltér a többi visegrádi országtól: az eurózóna tagjaként a szlovák jegybank nem rendelkezik olyan szintű befolyással a saját valutájára, mint a másik három visegrádi ország monetáris politikai döntéshozói, így az államadósság alakulására is sokkal kisebb hatást gyakorolnak.

Fontos azonban kiemelni, hogy a 4. ábra a devizaadósság devizanemenként megoszlásában az Európai Központi Bank módszertana miatt némiképp csalóka. Magyarországon például 2017 végén a devizaadósságnak csak a 46,7 százaléka volt euróban denominálva az Államadósság-kezelő Központ adatai alapján. Az adósságkezelő azonban swap műveletek segítségével éri el, hogy a kibocsátott adósság teljes cash flow-ja (tőke- és kamatkötelezettsége) euróban legyen denominálva, így az adósság csak a forint–euró árfolyamkockázatot futja.¹ A magyar állam az eurón kívül dollárban, japán jenben és kínai jüanban is bocsátott ki állampapírokat, utóbbi kettőt a helyi piacon (szamuráj- és pandakötvények). A 2017-es pandakötvény kibocsátása kiemelkedően fontos volt Magyarországon szempontjából: ennek eredményeként a Magyar Állam lett az első külföldi kibocsátó, amelynek úgy a belső (panda), mint a külső (hongkongi) piacon is volt kibocsátott jüankötvénye, illetve mert a tranzakció a kínai kormány által indított „Egy övezet, egy út” kezdeményezés részét is képezte. A magyarhoz hasonló swap műveleteket hajt végre a lengyel államadósság-kezelő is, azonban nem a teljes devizaadósságra vonatkozóan. 2017-ben például a lengyel devizaadósság, a swap műveleteket is figyelembe véve, 78,3 százalékban euróban, 12,9 százalékban dollárban, 5,5 százalékban svájci frankban, míg 3,3 százalékban japán jenben volt denominálva. Míg a cseh államadósság-kezelő, hasonlóan a magyarhoz, csak az euró–korona árfolyamkockázatot futotta.

Ezek alapján elmondható, hogy a régióban, amíg a magyar államadósság első eredendő bűnnek való kitettsége jelentősen csökkent, addig a cseh államadósságé csak kismértékben mérséklődött, a lengyel államadósságé pedig nőtt. Szlovákia esetében pedig a klasszikus értelemben vett első eredendő bűnről az eurózóna-tagság révén nem beszélhetünk. Fontos ellenben hangsúlyoznunk, hogy habár jelentős kockázatot jelent finanszírozási szempontból, azonban az államadósság-kezelők részéről nem feltétlenül optimális stratégia a devizaadósság teljes megszüntetése: ahogy bemutattuk, vannak előnyei is, illetve swap ügyletek révén jelentősen csökkenthetőek a kockázatok.

AZ ÁLLAMADÓSSÁG FUTAMIDEJE

A második típusú eredendő bűn Eichengreen és Hausmann (1999), illetve Eichengreen és szerzőtársai (2002) szerint a rövid lejáratú eladósodásban keresendő. A probléma abból keletkezik, ha egy adott ország nem képes hosszú lejáraton és fix kamatozás

mellett finanszírozni adósságát, így a finanszírozás megújításának kockázata meglehetősen nagy lehet. Éppen ezért üdvözlendő az, ha az adósságállomány hátralévő átlagos futamideje növekszik, mivel az a belföldi fizetőeszközben kibocsátott állomány sebezhetőségét csökkenti.

Stein (2012) külön kiemeli, hogy a jelentős vagy túlnyomórészt rövid lejáratú finanszírozás esetében az egyes szereplők (banki közvetítők) alulbecsülik az egyes piaci szereplők által generált tömeges eladás (fire sale) társadalmi költségeit. A bankok ugyanis szolvenciájuk javítása érdekében dönthetnek tőkeemelés vagy a pénzügyi eszközök eladása mellett. Mindkettő mikroszinten prudens működéshez vezet, azonban ha a bankok tömegesen az utóbbit választják, akkor a pénzügyi eszközök árai drasztikusan csökkenhetnek, amely rendszerszintű kockázatokhoz vezet. Ehhez hasonló az, amikor az egyes országok elsősorban rövid futamidőre adósodnak el, és alulbecsülik a likviditásszűke, valamint az állampapírok megújításakor a kamat/hozamemelkedés jelentőségét.

Ellenben Greenwood és szerzőtársai (2015) arra hívják fel a figyelmet, hogy a kormányzat az államadósság kezelésén keresztül egyben makroprudenciális politikát is folytathat. Amennyiben az állam rövid futamidőn adósodik el, kiszorítja a piacról a magánszektor rövid távú követeléseit, és a hosszabb lejáratok felé tereli őket. A szerzők szerint a kormánynak mindaddig rövid távon kell eladósodnia, ameddig a rövid távú eladósodás társadalmi költségei elmaradnak a privát szektor pénzteremtésének a költségeitől. Vagyis megfogalmazásukban az államnak addig kell rövid távon eladósodnia, amíg komparatív előnyben van a magánszektorral szemben a kockázatmentes pénzügyi eszközök kibocsátásában. A rövid távú eladósodás költségei között a szerzők elsősorban az adók ingadozását emelték ki. Angeletos (2002) azt hangsúlyozza, hogy az adórendszer változása minden esetben csökkenti a társadalmi jólétet, így a kormányzatnak minden esetben törekednie kell a változatlan adórendszer biztosítására. Ez csak abban az esetben lehetséges, ha az adósságterhelés változása tökéletesen ellensúlyozza a költségvetési kiadások és az adóalap változásait (feltéve, hogy az adók jelenértéke megegyezik a kiadások és az adósságszolgálat jelenértékének az összegével). Rövid távú eladósodás esetében a költségvetési egyenleg ingadozására a kormányzatnak adóemeléssel (és az adózás simítása érdekében az adósság növelésével) kell reagálnia, míg ha hosszú távon adósodik el, akkor válság idején a kötvények piaci értéke mérséklődik, amely az államnál nyereségként csapódik le, így kompenzálva az emelkedő kiadásokat és a csökkenő adóbevételeket.

Broner és szerzőtársai (2013) azt elemzik, hogy milyen okokra vezethető vissza az a tény, hogy a feltörekvő országokban (EME) elsősorban rövid lejáratú kötvényeket bocsátanak ki, szemben a hosszú lejáratú finanszírozással. Arra jutnak, hogy ennek főként az az oka, hogy a rövid lejáratú finanszírozás olcsóbb, mint a hosszú lejáratú. Válság során a rövid és hosszú lejáratú kötvények kamata és hozama közötti különbség (term premium) megnő. Ez pedig még inkább a rövid finanszírozás és rövidebb hátralévő átlagos futamidő felé tolja el az állampapír-portfóliót. Ezenfelül Missale és Blanchard (1991) amellel érvelnek, hogy a magas államadóssággal rendelkező gazdaságokban a kormányzat rá van kényszerítve a futamidő csökkentésére, hogy így

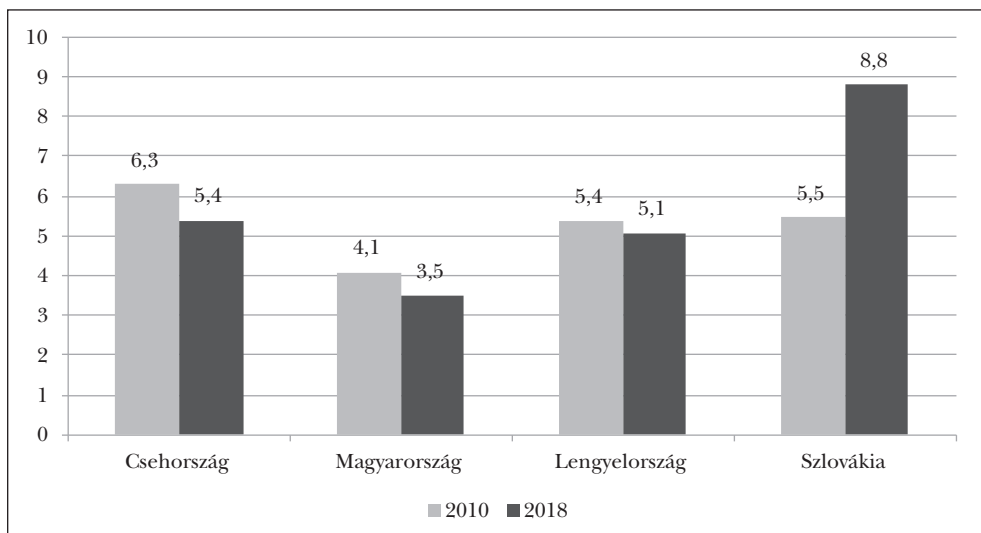
tartsa fenn a hitelességét, és biztosítsa a befektetőket, hogy nem célja az államadósság elinflálása.

Fontos azonban felhívni a figyelmet a futamidővel kapcsolatos kettősségre is. A hosszú futamidő egy válság során kedvező, mivel az emelkedő kamatok csak késleltetve jelennek meg a hozamokban. Így a költségvetés kamatterhei is csak késleltetve emelkednek, vagyis a költségvetési forrásokat a válság tüneteinek az enyhítésére fordíthatják. Ezzel szemben ha a gazdaság egy konjunkturális ciklus megkezdésekor rendelkezik hosszú futamidővel, akkor a forrásokat lekötik a korábban, egy válság időszakában, magasabb kamatkörnyezetben kibocsátott állampapírok hozamainak a fizetése, illetve azok lejárat előtti visszavásárlása. Vagyis optimális esetben érdemes a konjunkturális ciklus során minél jobban növelni az államadósság átlagos futamidejét, majd a fellendülés lecsengésével és a dekonjunktúra időszakában, amennyiben a piaci környezet megengedi, rövidebb távon eladósodni.

A futamidő mérésére több mutató is rendelkezésre áll a szakirodalomban. Ezek közül hármat érdemes kiemelni: az átlagos hátralévő futamidőt (ATM), az átlagos átárazódásig hátralévő időt (ATR) és a durációt. Mindhárom mutatószám az államadósság futamidejét méri, azonban különböző kockázattípusokat figyelembe véve (Mohai, 2018). Az átlagos hátralévő futamidő a lejáratig hátralévő futamidő súlyozott átlagaként adódik az államadósság-portfólión belül, így az államadósság megújítási kockázatát mutatja. Ezzel szemben az ATR figyelembe veszi, hogy a változó kamatozási instrumentumok a futamidő alatt többször is átárazódhatnak. Ennélfogva korrigál ezzel, vagyis fix kamatozású állampapírok esetén a mutató értéke a lejáratig hátralévő átlagos futamidőt mutatja meg, míg változó kamatozású papírok esetében a következő kamatmegállapításig hátralévő átlagos futamidőt. Tehát az ATR elsősorban az államadósság kamatkockázatát mutatja meg, vagyis hogy egy esetleges kamatemelkedés milyen időtávon érezteti a hatását a portfólión belül. A duráció több szempontból is eltér az ATR-től és az ATM-től: piaci értéket vesz alapul névérték helyett, és figyelembe veszi a lejáratig fizetendő kamatozásokat. Azonban ez utóbbiból kifolyólag elsősorban a piaci környezet változására reagál, amely alapvetően nem befolyásolja az államadósság-kezelést, ezért elsősorban a befektetők alkalmazzák. Ennek ellenére több államadósság-kezelő is ezt a mutatót használja a benchmarkok meghatározása során. 2019-ig a magyar államadósság-kezelő a durációt használta benchmarkként, azonban az idei évtől kezdődően áttért az ATR használatára, míg a lengyel és a cseh államadósság-kezelő az ATR-t és az ATM-t is figyelembe veszi a célkitűzéseiben. A szlovák államadósság-kezelője ezzel szemben a refinanszírozási kockázat esetében az 1, illetve 5 éven belül lejárató kötvények arányára határozott meg célértéket. Ehhez hasonlóan, az átárazódási kockázat esetében is elsősorban az 1, valamint 5 éven belül átárazódó kötvények arányát nézik, míg másodlagos mutatóként a durációt.

Az átlagos hátralévő futamidő a visegrádi országok közül három esetében csökkent: Csehországban jelentősen, 1,3 évről 5,0 évre, miközben az államadósság-kezelő által a finanszírozási tervben meghatározott cél 6,0 év volt 2017-ben. Magyarországon kismértékben, 0,4 évről 3,7 évre csökkent az ATM értéke. Lengyelországban is méréselőfordulást mutatnak az adatok, azonban fontos kiemelni, hogy Csehországgal szem-

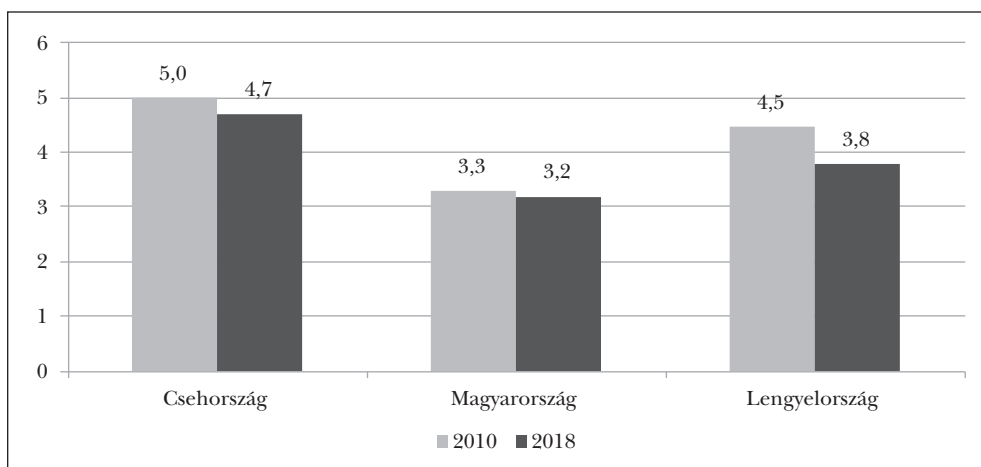
5. ábra: Az átlagos hátralévő futamidő (ATM) alakulása (év)



Forrás: Saját szerkesztés a Czech Ministry of Finance, Államadósság-kezelő Központ, Polish Ministry of Finance, ARDAL adatai alapján

ben Lengyelországban az ATM értéke még így is meghaladja az államadósság-kezelő által meghatározott benchmark értékét (minimum 4 év a belföldi, 5 év a külföldi államadósság esetében). A fentiek ellenére kijelenthető, hogy a három ország a megújítási kockázatnak 2017 végén nagyobb mértékben ki volt téve, mint 2010-ben. Ezzel szemben Szlovákiában jelentősen, 5,5 évről 8,5 évre emelkedett az államadósság portfóliójának átlagos hátralévő futamideje.

6. ábra: Az átlagos átárazódásig hátralévő futamidő (ATR) alakulása (év)

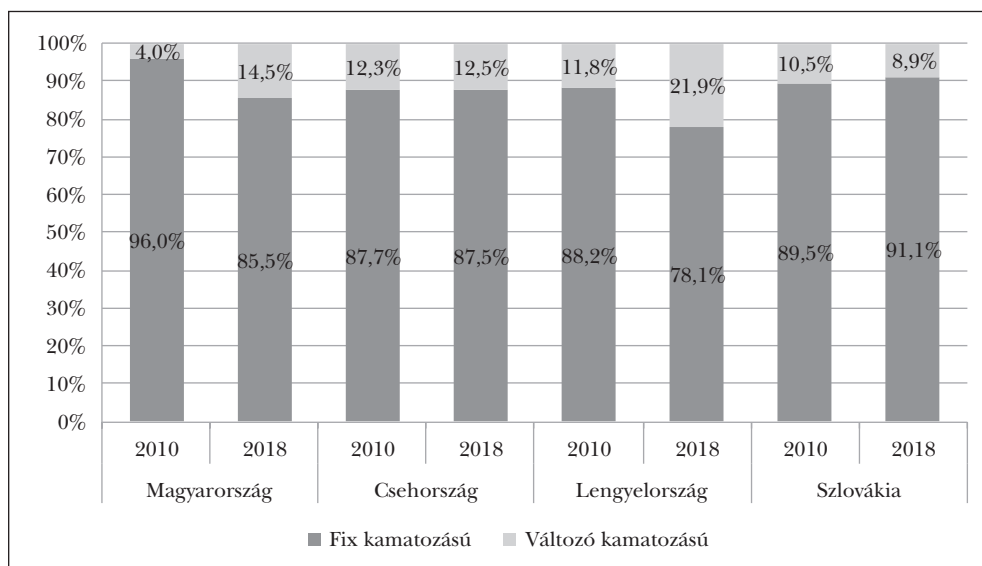


Forrás: Saját szerkesztés a Czech Ministry of Finance, Polish Ministry of Finance; Mohai, 2018 alapján

Hasonló kép rajzolódik ki az ATR-re vonatkozóan, a cseh mutató 5,0 évről 4,0 évre mérséklődött: ez utóbbi megegyezik az államadósság-kezelő által meghatározott célértékkel. A magyar mutató értéke 3,3 évről 3,1 évre, míg a lengyel 4,5 évről 3,8 évre csökkent.² Vagyis az államadósság-portfóliók kamatérzékenysége nőtt a vizsgált 7 év során a három ország esetében. A szlovák államadósság-kezelő ellenben nem közöl adatot az ATR-re vonatkozóan. Ennek oka elsősorban, hogy az általa kezelt államadósság teljes egészében fix kamatozású, vagyis a változó kamatozású kötvények átárazódása kamatemelkedéskor Szlovákiában nem jelent kockázatot.

Érdeemes megvizsgálni a többi ország esetében is a változó kamatozás szerepét, mivel ez mutatja meg az ATM és az ATR közötti eltérést. Erre vonatkozóan ismét csak az Európai Központi Bank adatsora áll rendelkezésre, amely nem az államadósság-kezelők által kezelt államadósságra vonatkozik, hanem a maastrichti államadósságra. Ezenfelül az adatbázisban csak az éven túli lejáratú államadósságra vonatkozóan van fix és változó kamatozás szerinti bontás.

7. ábra: Az éven túli lejáratú államadósság kamatozás szerinti megoszlása



Forrás: Saját szerkesztés a Európai Központi Bank adatai alapján

A változó kamatozású állampapírok szerepe a régióban összességében marginálisnak tekinthető. 2010 és 2017 között Szlovákiában és Csehországban kismértékben csökkent a változó kamatozás szerepe a maastrichti államadósságon belül: mindkét gazdaságban az 1 évnél hosszabb lejáratú államadósság nagyjából 10 százaléka volt változó kamatozású. Ezzel szemben Magyarországon és Lengyelországban jelentősen nőtt a változó kamatozású állampapírok szerepe, amelynek eredményeképp a hosszú lejáratú lengyel államadósságnak 2017-ban már az ötöde változó kamatozású volt.

AZ ÁLLAMADÓSSÁG MEGOSZLÁSA
TULAJDONOSI SZERKEZET SZERINT

Az államadósság-kezelés szempontjából ezenfelül fontos még a tulajdonosi szerkezet megoszlása is, vagyis hogy a kibocsátott államadósságot belföldi vagy külföldi szereplők tartják. Ehhez kapcsolódik a harmadik típusú eredendő bűn, vagyis ha egy adott országban a hazai fizetőeszközben denominált adósság jelentős részét külföldiek birtokolják. A külföldiek hazai fizetőeszközben tartott portfóliójánál az aktivitás meglehetősen volatilis lehet, amely jelentősen felülmúlhatja a hazai piaci szereplők magatartásváltozásait. Ez különösen válság idején érintheti kedvezőtlenül az adott országot. A hozamok hirtelen megugorhatnak, és a külföldiek által eszközölt eladások a belföldi másodlagos piacon jelentős finanszírozási nehézségeket okozhatnak. Ezzel szemben, amennyiben az államadósság jelentős hányada rezidensek kezében van, akkor az állam által fizetett kamatteher is az országon belül marad, nem történik tőkeáramlás a kamatfizetések eredményeként.

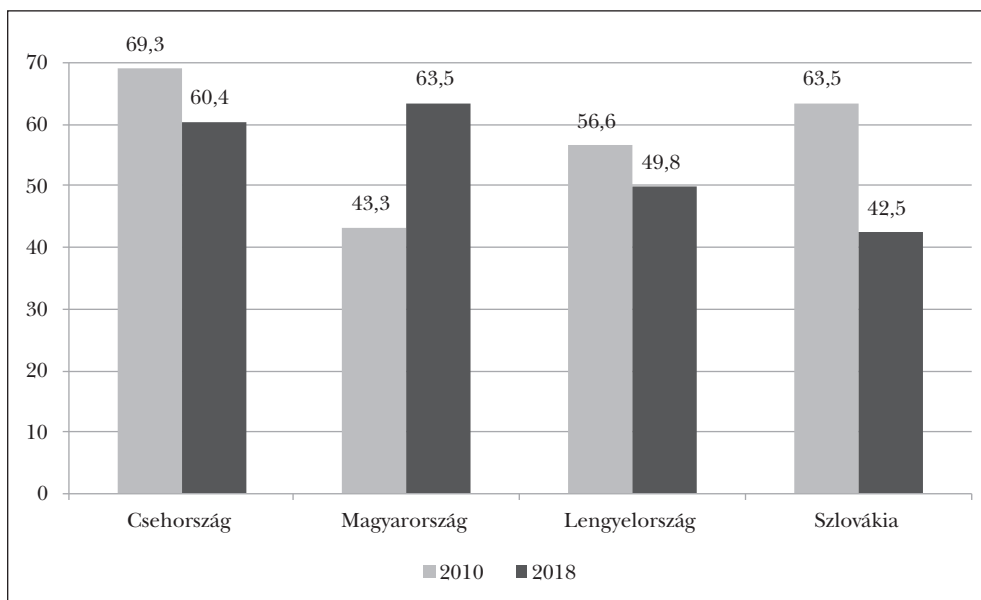
Panizza (2008) emellett azt emeli ki, hogy a feltörekvő országokban a vállalatoknak sok esetben nincs hozzáférésük a nemzetközi tőkepiachoz, így az állam közvetítőként lép fel, vagy garanciák biztosításával, vagy a felvett összeg kihitelezésével. A belföldi befektetői bázis szélesítése csökkentheti a kockázatokat, így a döntéshozók ezen irányú törekvései támogatandók, azonban jelentős kompromisszumokat kell kötniük. A költségek esetében elsősorban az merül fel, hogy a legtöbb feltörekvő ország nem tud hosszú futamidőn, elfogadható kamatláb mellett a belső piacon eladósodni. Ez például jól látszik a lengyel adatokon is: 2017 végén a belföldi lengyel államadósság átlagos hátralévő futamideje 4,49 év volt, míg a külföldi adósságé 6,46 év.

A belső eladósodás sikerességében Panizza (2008) szerint a tőkekontroll jelenlétének lehet szerepe, ellenben a szakirodalom ezzel kapcsolatban vegyes eredményekre jutott. A belső eladósodás sikerességének vonatkozásában azonban a befektetői kör szélesítése, amennyiben azok nem jól informáltak, akár a visszajára is fordulhat. Ugyanígy a külföldi befektetők bevonása a belföldi piacra is kedvezőtlen hatásokkal járhat a tőkeáramlás volatilitása, valamint a pénzügyi instabilitás révén. Panizza ellenben kiemeli, hogy annak ellenére, hogy a belföldi piacon való eladósodás költségesebb, a kormányoknak igénybe kellene venniük ezt a formát, mivel a belső piac létrehozása jelentős externáliákat generálhat.

Egy jól működő hazai állampapírpiac segítheti a hazai pénzpiacok fejlődését is, növelheti a megtakarításokat és a beruházásokat. Az állampapírok piacképes eszközök, így a bankközi piacokon is alkalmasak a kereskedésre, amely javítja a bankok likviditását, és így csökkenti a monetáris politikai beavatkozás szükségességét. Emellett az állampapírkamatok benchmarkként is szolgálhatnak a pénzügyi szereplők számára az általuk kibocsátott kötvények vonatkozásában, amely segíti a vállalati kötvénypiac fejlődését. Ezen túlmenően az államkötvények alternatívát jelentenek a befektetők számára a külföldi befektetésekkel szemben, így mérsékelheti a tőkeáramlást, illetve a megtakarítások visszaáramlását eredményezheti, mélyítve ezzel a pénzügyi rendszert (Abbas–Christensen, 2010).

Figyelemmel a további kockázatokra a belföldi eladódás esetében, a hazai piacon való eladódás egyik legnagyobb hátránya a kiszorítási hatáshoz köthető, vagyis a kormány azáltal, hogy belföldön bocsát ki állampapírokat, leköti a megtakarítások egy részét, amelyeket a magánszektor használhatott volna fel, így csökkentve a beruházások mértékét, és azon keresztül lassítva a gazdasági növekedést. Ez azonban csak azokban az országokban jelent problémát, ahol nincs eléggé kiterjedt pénzügyi rendszer, illetve a magánszektor szereplői nem férnek hozzá a nemzetközi tőkepiacokhoz. Ezenfelül a magas és biztonságos hozamok mellett a bankszektor szereplői kevésbé ösztönöztek a kockázatos projektek finanszírozására, amely így visszavetheti a beruházásokat.

8. ábra: A rezidensek kezében lévő államadósság részaránya (%)



Forrás: Saját szerkesztés a Európai Központi Bank adatai alapján

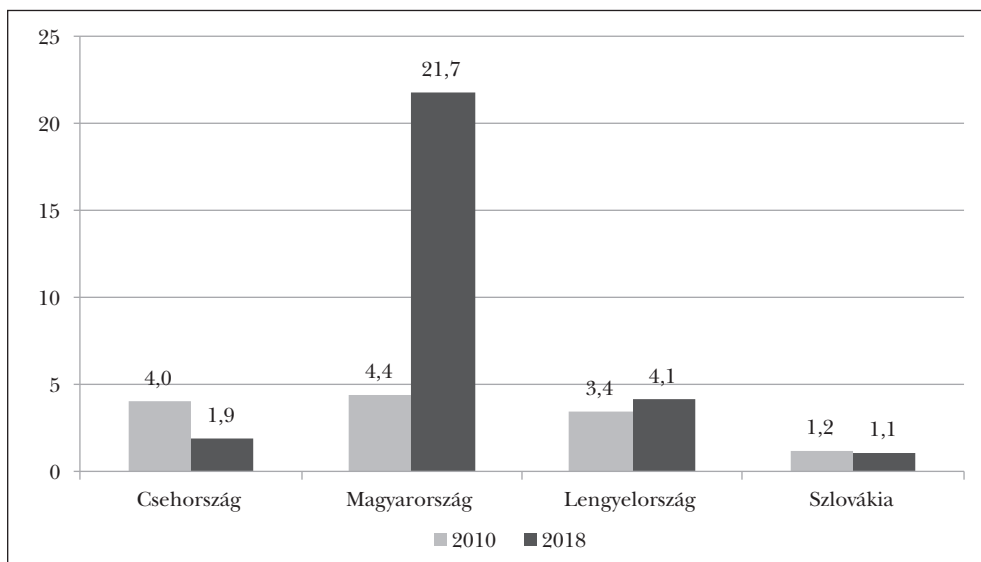
Az Európai Központi Bank adatai alapján 2010-ben még a magyar maastrichti államadósságon belül volt a legnagyobb a külföldi szereplők részaránya: ekkor az államadósság több mint fele után külföldre fizetett kamatot a magyar állam. 2017-re ellenben ez gyökeresen megváltozott: a hazai rezidensek kezében lévő államadósság került túlsúlyba, így már a magyar államadósságban a legnagyobb a belföldi befektetők szerepe az államadósság finanszírozásában. A többi visegrádi ország esetében elmentéses folyamatok zajlottak le: csökkent a belföldi rezidensek által tartott államadósság részaránya. Ennek eredményeként Lengyelországban és Szlovákiában immár a külföldi tulajdonosok kerültek többségbe, de Csehország esetében is jelentősen, 14,8 százalékponttal esett vissza a belföldi befektetők részaránya.

A külföldi-belföldi tulajdonhányadon felül fontos szempont, hogy milyen típusú befektetők tartják az adott ország állampapírjait: alapkezelők, bankok és a jegybank, vagy

az állam a lakosság irányába van eladósodva. Magyarországon az elmúlt években az államadósság-kezelés átalakulásának egyik kulcsa a lakossági szerepvállalás ösztönzése volt. A lakossági szerepvállalás növelése mellett alapvetően két érv szól. Egyrészt a lakosság kevésbé érzékeny a piaci környezet változására, így feltehetően turbulens időszakban sem fog az állampapír-állomány leépítése mellett dönteni, vagyis stabil befektetői réteget jelent a kormányzat számára. Másrészt az állampapírok után a költségvetés a lakoságnak fizet kamatokat, amelynek egy része a lakosság fogyasztásán keresztül, az adóbevételek révén visszaáramlik a költségvetésbe. A hátrányt elsősorban a magasabb költség jelenti: a lakosság állampapír-vásárlásához értékesítési hálózatot kell az államadósság kezelőjének fenntartania, valamint az állampapírokat meg is kell ismertetnie a lakossággal. Ezen túlmenően a lakosság számára, hogy az egyes konstrukciók népszerűek is legyenek, az intézményi befektetőkhez viszonyítva magas kamatokat kell kínálni.

A 9. ábrán látható, hogyan változott a lakosság szerepe az államadósság finanszírozásán belül. Az Európai Központi Bank adatai alapján a nem pénzügyi szektor részesedése az államadósságon belül Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában marginális. A három ország közül Szlovákiában egyáltalán nincsenek külön a lakosság számára kialakított állampapír-konstrukciók, ezzel szemben Csehországban habár korábban még voltak ilyen állampapírok, az államadósság-kezelő 2014 végén azok kivezetése mellett döntött. Az akkori finanszírozási tervek alapján a cseh államadósság-kezelő továbbra is szerepet szánt a lakossági befektetőknek, azonban az értékesítési költségek csökkentése érdekében közvetlenül a pénzügyi közvetítők kikérülésével kívánták az értékesítést megoldani. 2016 óta viszont az államadósság-kezelő a csökkenő államadósság és kamatterhek miatt már nem számol ezzel a szegmussel.

9. ábra: A nem pénzügyi szektor kezében lévő államadósság részaránya (%)



Forrás: Saját szerkesztés a Európai Központi Bank adatai alapján

Lengyelországban ellenben több különböző állampapír-konstrukciót is vásárolhatnak a háztartások, alapítványok és társadalmi szervezetek. Ezek futamideje 3 hónap és 10 év között változik, névértékük egységesen 100 zloty, és a PKO Bank Polski hálózatán keresztül vásárolhatóak meg. Ennek ellenére a szektor szerepe a teljes adósságon belül továbbra is alacsony, habár kismértékben emelkedett 2010 óta. Magyarországon ezzel szemben a nem pénzügyi szektor szerepe jelentősen emelkedett 2010 és 2017 között. 2010-ben a szektor részaránya még közel megegyezett a többi visegrádi országban tapasztalttal. 2017-ben viszont már a teljes adósság közel ötöde a nem pénzügyi szektor szereplőinek a kezében összpontosult. Magyarországon a lakossági állampapírok térnyerése több tényezőre vezethető vissza. Egyrészt több különböző típusú (futamidő, kamatozás) konstrukció is rendelkezésre áll a lakossági befektetők számára, így különböző megtakarítási preferenciával rendelkező egyének számára is vonzó befektetési lehetőséget jelent. Másrészt a konstrukciók hozama érdemben meghaladja a bankbetétekkel elérhető hozamokat, ezért rendkívül vonzóak a megtakarítani szándékozók számára, illetve az Államadósság-kezelő Központ jelentős marketingtevékenysége révén széles körben ismertek is.

Kicsák (2016) számításai szerint Magyarországon a tulajdonosi szerkezet átalakulása, vagyis a lakossági állampapírok részarányának növekedése nem járt együtt a költségvetési kiadások emelkedésével, mivel a magasabb kamatokat a növekvő adóbevételek, valamint az alacsonyabb kínálat miatt csökkenő piaci hozamok ellensúlyozták. Emellett a portfólióátrendeződés következtében mérséklődött Magyarország külső adóssága, és így a sérülékenysége is.

Összességében elmondható, hogy a régiós országok közül Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában emelkedett a harmadik eredendő bűnnek való kitettség 2010 és 2017 között. Utóbbi kettő esetében a külföldi tulajdonosok kerültek többségbe az államadósságon belül. Ezzel szemben Magyarországon a belföldi finanszírozás került előtérbe: a lakossági befektetők bevonásával a kormányzati döntéshozók sikeresen elérték, hogy a külföldi finanszírozás az államadósságon belül kisebbségbe kerüljön. A kormányzat azonban további előrelépéseket tervez: a külföldi finanszírozás teljes kiváltása érdekében a következő 5 évben duplázni kívánják a lakossági állampapírok állományát (Kuti–Koroknai, 2019).

ÖSSZEFOGLALÁS

Az elmúlt évek jelentős változásokat okoztak az államadósságon belül a visegrádi országok esetében. Az alacsony hozamkörnyezet és a régió kedvező nemzetközi megítélése nyomán jelentősen mérséklődött a régióban az államadósság kamatterhe. Ennek ellenére Csehországban és Lengyelországban csak kismértékben csökkent a GDP-arányos államadósság, míg Szlovákiában még emelkedett is 2010 és 2017 között. A legnagyobb mértékben, 2010 és 2018 között mintegy 10 százalékponttal a magyar államadósság mérséklődött, azonban az továbbra is a legmagasabb a négy ország viszonylatában. Magyarországon a GDP-arányos államadósság csökkentését elsősorban a kormányzat fegyelmezett költségvetési politikája segítette elő, melyet azonban a Magyar Nemzeti

Bank által megteremtett alacsony kamatkörnyezet is segített. Ez utóbbit a nemzetközi pénzpiacokon jelen lévő pénzbőség tette lehetővé. Egy esetleges válságra való felkészültséget ellenben a GDP-arányos államadósság csak részben mutatja, azt az államadósság további tényezői is befolyásolják. Magyarország az elmúlt években az államadósság biztonságosabb finanszírozása érdekében is tett lépéseket.

A tanulmány keretében az „eredendő bűnök” elméletéből kiindulva bemutattuk, hogyan alakult az államadósság szerkezete a visegrádi országokban. A devizaadósság szerepe, vagyis az első eredendő bűn Magyarország esetében jelentősen, míg Csehország esetében elenyésző mértékben csökkent. Ezek alapján ez a két ország ebben a tekintetben kedvezőbb helyzetben van, mint 2010-ben. Lengyelországban ellenben kismértékben nőtt a devizaadósság szerepe, és így az árfolyamkockázatnak való kitettség is, míg Szlovákia esetében szinte a teljes államadósság a hazai valutában, az euróban denominált.

Második típusú eredendő bűnnek a szakirodalom a rövid futamidőn való eladósodást tekinti. Az általunk vizsgált két mutató az átlagos hátralévő futamidő és az átlagos átárazódásig hátralévő futamidő esetében is kedvezőtlen folyamatok zajlottak le. Csehországban, Magyarországon és Lengyelországban csökkent az államadósság futamideje, míg a szlovák államadósságé jelentősen nőtt. Vagyis a visegrádi országok a megújítási kockázatnak és a kamatkockázatnak 2017 végén jobban ki voltak téve, mint 2010-ben.

A harmadik eredendő bűn a külföldi befektetők felé való eladósodás. Ebből a szempontból csak Magyarország került kedvezőbb helyzetbe a vizsgált 8 év során. Előszörban a háztartások szerepvállalásának az ösztönzésével a belföldi befektetők kerültek többségbe. Szlovákiában és Lengyelországban viszont ellentétes folyamatok játszódtak le: a 2010-es belföldi többségi tulajdont a külföldi többségi tulajdon váltotta, de Csehországban is jelentősen nőtt a nem rezidensek szerepe.

Összességében elmondható, hogy a három eredendő bűn tekintetében a visegrádi országok vegyes teljesítményt nyújtottak: Magyarország és Szlovákia két szempontból, Csehország pedig egy szempontból áll kedvezőbb helyzetben, mint közvetlenül a válságot követően, míg Lengyelország mindhárom esetében rontott. Azonban az, hogy a közeljövőben várhatóan bekövetkező válság milyen mértékben érinti majd a régiós államokat, illetve hogy az államadósságok mennyire válságállóak, továbbra is kérdés marad.

JEGYZET

- ¹ Az Európai Központi Bank a devizaswap műveletek figyelembevételével mutatja az államadósság összetételét.
- ² A lengyel államadósság-kezelő csak a belföldi államadósságnál határoz meg ATR benchmarkot (2,8–3,8 évet), amelyet 2017-ben kismértékben túl is teljesített az államadósság-kezelő (3,84 év).

FELHASZNÁLT IRODALOM

Abbas, S. Ali – Christensen, Jakob (2010): The Role of Domestic Debt Markets in Economic Growth: an Empirical Investigation for Low-Income Countries and Emerging Markets. *IMF Working Papers*, Vol. 57, No. 1, 209–255, <https://doi.org/10.1057/imfsp.2009.24>.

- Angeletos, G. M. (2002): Fiscal Policy With Noncontingent Debt and the Optimal Maturity Structure. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 3, 1105–1131, <https://doi.org/10.1162/003355302760193977>.
- Broner, Fernando – Lorenzoni, Guido – Schmukler, Sergio (2013): Why Do Emerging Economies Borrow Short Term? *Journal of the European Economic Association*, Vol. 11, No. 1, 67–100, <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2012.01094.x>.
- Claessens, Stijn – Klingebiel, Daniela – Schmukler, Sergio (2007): Government Bonds in Domestic and Foreign Currency: the Role of Institutional and Macroeconomic Factors. *Review of International Economics*, Vol. 15, No. 2, 370–413, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2007.00682.x>.
- Eichengreen, Barry – Hausmann, Ricardo (1999): Exchange rates and financial fragility. *NBER Working Papers*, No. 7418, <https://doi.org/10.3386/w7418>.
- Eichengreen, Barry – Hausmann, Ricardo – Panizza, Ugo (2002): *Original Sin: The Pain, the Mystery, and the Road to Redemption*. Conference Paper, Inter-American Development Bank.
- Greenwood, Robin – Hanson, Samuel – Stein, Jeremy C. (2015): A Comparative-Advantage Approach to Government Debt Maturity. *The Journal of Finance*, Vol. 70, No. 4, 1683–1722, <https://doi.org/10.1111/jofi.12253>.
- Kicsák, Gergely (2016): Lakossági állampapírok – Stabilabb finanszírozás. Magasabb ár? *MNB Szakmai cikkek*, www.mnb.hu/letoltes/kicsak-gergely-lakossagi-allampapirok-stabilabb-finanszirozás.pdf.
- Kovács Árpád (2016): Szabályalapú költségvetés: út a költségvetési stabilitáshoz. *Polgári Szemle*, 12. évf., 4–6. sz., 18–41.
- Kuti Zsolt – Koroknai Péter (2019): Egyszer már sikerült – hogyan duplázható meg a lakossági állampapír-állomány? *MNB Szakmai cikkek*, www.mnb.hu/letoltes/frissített-lap-szakmai-cikksorozat-1-miert-kell-uj-lakossagi-allampapirstrategia-leadásra.pdf.
- Lentner, Csaba (2018): Excerpts on New Hungarian State Finances from Legal, Economic and International Aspects. *Pravni vjesnik*, Vol. 34, No. 2, 9–26, <https://doi.org/10.25234/pv/5996>.
- Missale, Alessandro – Blanchard, Olivier (1991): The Debt Burden and Debt Maturity. *NBER Working Papers*, No. 3944, <https://doi.org/10.3386/w3944>.
- Mohai Ádám (2018): Az államadósság kamatkockázatának mérésére szolgáló mutatószámok alkalmazásának tapasztalatai az ÁKK-ban – áttérés a duráció helyett ATR benchmark meghatározására. Államadósság-kezelő Központ, www.akk.hu/uploads/DnQvqA7G.pdf.
- Olivier, Jeanne (2003): Why do Emerging Economies Borrow in Foreign Currency? *IMF Working Papers*, <https://doi.org/10.5089/9781451858891.001>.
- Panizza, Ugo (2008): Domestic and External Public Debt in Developing Countries. *United Nations Conference on Trade and Development Discussion Paper*, No. 188, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1147669>.
- Reinhart, Carmen – Reinhart, Vincent – Rogoff, Kenneth (2012): Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes Since 1800. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 26, No. 3, 69–86, <http://dx.doi.org/10.1257/jep.26.3.69>.
- Stein, Jeremy (2012): Monetary Policy as Financial Stability Regulation. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127, No. 1, 57–95, <https://doi.org/10.1093/qje/qjr054>.

Domokos László – Makkai Mária – Szommer Virgil

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatai az állammenedzsmen-t-szemlélet szolgálatában

**Audit Experiences of Businesses in Government
Ownership in the Service
of the State Management Approach**



Összefoglalás

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok jelentős közfeladatot látnak el, tevékenységük, gazdálkodásuk minősége, hatékonysága és eredményessége nagymértékben érinti az általuk végzett szolgáltatásokat igénybe vevő lakosság életminőségét, biztonságát, egészségét és jólétét, és hozzájárul a felelős közpénzgazdálkodáshoz. A gazdasági társaságoknak a köz érdekét szolgáló célszerű, szabályos és eredményes működése tehát az egyik legfontosabb társadalmi cél. Ehhez az Állami Számvevőszék ellenőrzéseivel, elemzéseivel, tanulmányaival, a magyar Országgyűlés határozatában adott felhatalmazása alapján végzett, a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadói tevékenységével, a közpénzügyi vezetőképzés támogatásával járul hozzá. Ezek értékteremtő hasznosulását mutatja be a cikk.

DOMOKOS LÁSZLÓ PhD, elnök, Állami Számvevőszék (elnok@asz.hu),
MAKKAI MÁRIA felügyeleti vezető, Állami Számvevőszék, SZOMMER VIRGIL
számvevő vezető főtanácsos, Állami Számvevőszék.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H83, E01, G38, H30, M1

Kulcsszavak: gazdasági társaság, közfeladat, Állami Számvevőszék, nemzeti vagyon, etikus irányítási rendszer

Summary

Business associations in government ownership attend to significant public duties. Their activities, the quality, efficiency and fruitfulness of their business management have a considerable impact on the quality of life, security, health and welfare of the population using their services and contribute to the responsible management of public funds. In other words, the reasonable, compliant and effective operation of businesses operating in public interest is one of the most important social objectives. The State Audit Office's contribution includes its audits, analyses, studies, consultancy to management systems, performed on the basis of the Hungarian National Assembly's authorisation given in a resolution, and its support to training executives in the field of public finances. The article presents their value-generating utilisation.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H83, E01, G38, H30, M1

Keywords: business association, public duty, State Audit Office of Hungary, national asset, ethical management system

A TÉMA JELENTŐSÉGE

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, a legmagasabb szintű norma Magyarországon. Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. Az Alaptörvény a magyar állam és az önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg, ezzel összhangban állapítja meg az azzal való gazdálkodás célját. Ennek megfelelően a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdekeket, azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva a végességükre tekintettel védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben rendelkezésre álljon.

A nemzeti vagyon körébe tartoznak az állam tulajdonában álló, a gazdasági életben részt vevő szervezetek is, amelyek gazdálkodására az Alaptörvény a költségvetés végrehajtására vonatkozó elvekkel közel azonos követelményeket ír elő, ugyanakkor nagyobb önállóságot biztosít a számukra, mint a költségvetési szervezeteknek. Alapvetés, hogy csakis a jól, hatékonyan és eredményesen irányított állami tulajdonú gazdasági társaságok szolgálják a köz érdekét. Az általuk kezelt vagyon a köz tulajdona, tevé-

kenységük és gazdálkodásuk minősége, hatékonysága és eredményessége hozzájárul a felelős közpénzgazdálkodáshoz.

Az Országgyűlés a végrehajtó hatalom gazdálkodási tevékenysége felett ellenőrzési jogkört közvetlenül csak korlátozottan tud gyakorolni, az Alaptörvény ezért önálló intézményként határozza meg az e feladat ellátására hivatott Állami Számvevőszéket. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogköre a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználásának, hasznosításának teljes területére kiterjed. Az Állami Számvevőszék a közpénzek legfőbb őre. Ellenőrzéseivel, ellenőrzési tapasztalatai megosztásával, azok elemzésével és értékelésével, valamint tanácsadással segíti a jól irányított állam kialakítását. Az intézmény egyfajta tükröt tart, bemutatja a hibákat, a nemzetközi trendeket és a továbblépés irányait.

Magyarországon a közfeladatok ellátása egyrészt költségvetési szervek alapításával és működtetésével valósul meg, másrészt államháztartáson kívüli szervezet is – jogszabályban meghatározott rendben – közreműködhet a közfeladat ellátásában, és az állam számukra a feladat ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet részben vagy egészben biztosítja (Lentner, 2017). A közfeladatok ellátásában az intézményközpontú feladatellátás mellett egyre nagyobb súllyal vesznek részt államháztartáson kívüli gazdálkodó szervezetek. Magyarországon megközelítőleg 300 többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaság működik (a leányvállalataikat nem számítva), jelentős részük közfeladatot lát el, és közvagyonnal gazdálkodik. Az érintett közfeladatok köre rendkívül széles: idetartoznak a víziközmű társaságok, amelyek alaptevékenysége alapvetően a közműves ivóvízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás. De ebben a körben beszélhetünk az erdőgazdaságokról, amelyek az állami tulajdonú erdőket kezelik, vagy akár az egészségügyi és szociális feladatokat ellátó társaságokról, mint például gyógyfürdők, szociális otthonok, továbbá humán és kulturális feladatot ellátó társaságok, amelyek többek között oktatással, örökségvédelemmel foglalkoznak. Az állami portfólióban megtalálhatók még kutatás, infrastruktúra-fejlesztési feladatot ellátó állami társaságok is, ilyenek például a közúthálózattal, ingatlanüzemeltetéssel és egyéb kiegészítő szolgáltatásokkal foglalkozó társaságok. Az állami társaságok által előállított javak és szolgáltatások érintik a lakosság életminőségét, biztonságát, egészségét és jólétét.

ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK

Az állami tulajdonban lévő társaságoknak jelentős szerepük van az állami vagyon megőrzésében és gyarapításában, mivel az általuk kezelt vagyon értéke számottevő, a cégek gazdálkodási szabadsága nagy, a vagyonnal kapcsolatos napi döntések a társaságoknál születnek. Mindezekre tekintettel az Állami Számvevőszék folyamatosan ellenőrzi az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok gazdálkodását. A 2011. évtől 2018 végéig elvégzett, 221 állami társaságot érintő ellenőrzés során az ÁSZ sokrétű tapasztalatot szerzett a társaságok irányításához, vezetéséhez, vagyis az állammenedzsmenthez kapcsolódóan. Az ellenőrzési tapasztalatok alapján beazonosíthatóvá váltak olyan kritikus területek, amelyek nem választhatók el a menedzsment, illetve a tulajdonosi, felügyeleti jogokat gyakorlók felelősségi körétől (ÁSZ, 2018).

Az ÁSZ ellenőrzései elsődlegesen a közfeladat-ellátás feltételrendszerének megte-remtésére, a pénzügyi és vagyongazdálkodási tevékenység értékelésére irányulnak. Az ÁSZ elsősorban a pénzügyi helyzetet, a vagyongazdálkodást, a belső kontrollrendsze-rek kialakítását, illetve ezek szerves részét képező területek szabályszerűségét ellen-őrizte, értékelte. Az ellenőrzések kitértek a vezetői teljesítmény egyes területeinek értékelésére is.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében a tulajdonosi joggyakorlás az államot mint tulajdonost megillető jogoknak és kötelezettségeknek a gyakorlását je-lenti. A tulajdonosi jogokat az állami társaságok felett alapvetően a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., egyes esetekben pedig jogszabályban kijelölt egyéb jogi személy gyakorolja.

Tulajdonosi joggyakorlás

Az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek a tulajdonosi joggyakor-lásuk alá tartozó gazdasági társaságoknál, jogszabályi előírás alapján, kötelesek ér-vényesíteni a cégvezetés felelősségét, valamint a közérdek érvényesülését biztosító vagyongazdálkodást. Az ellenőrzések feltárták, hogy a tulajdonosi jogot gyakorló, a felügyelőbizottság, a menedzsment elsődlegesen a jogszabályok által kötelezően elő-írtak teljesítésére törekszik, és csak kevésbé igyekszik tevékenységét kiterjeszteni a jog-szabályok kötelező jellegű előírásait kiegészítő, további aktív irányítási eszközökkel. Az ellenőrzések megállapításai szerint a tulajdonosi joggyakorlás alapvetően szabály-szerű volt. A tulajdonosi joggyakorlók az alapító okiratban meghatározták a társasági döntések rendszerét, a társaság szerveinek feladatait. A létrehozott felügyelőbizottsá-gok erősítették a társaságok feletti tulajdonosi felügyeletet. A tapasztalatok szerint a társaságok feletti tulajdonosi joggyakorlás a társaságok beszámolóinak elfogadására fókuszált, és kevésbé a stratégiai tervezés és fejlesztés területeire. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján a cégvezetés felelősségének érvényesítése szinte egyáltalán nem valósult meg, vagy formális volt a társaságok esetében. A tulajdonosi joggyakorló az üz-leti terveket, jelentéseket, a beszámolókat elfogadta, azonban azok érdemi értékelése, felülvizsgálata nem történt meg.

A jelenlegi szabályozási környezet nem határozza meg a vagyongazdálkodási tel-jesítmény kritériumait, nem alakít ki szempontrendszert az állami vagyon rendelte-tésének megfelelő hatékony felhasználására és annak számonkérésére. A tulajdonosi joggyakorlóknak nincs jogszabályi kötelezettsége arra, hogy a társaságok részére a mű-ködés és a gazdálkodás mérése érdekében teljesítménycélakat, mérhető kritériumo-kat határozzanak meg, vagy monitoringrendszert alakítsanak ki. Ezért teljesítménycé-lokat, kritériumokat nem is határoztak meg a társaságok részére, ezáltal nem mérhető az eredményes, gazdaságos, hatékony közpénz-, közvagyonfelhasználás, valamint a vezetők teljesítménye. Az eredményességi követelmények meghatározása nélkül csak a közpénz elköltésének a szabályszerűsége kérhető számon. Mivel a jogszabályok csak kereteket határoznak meg, ezért alapvetően a társaság vezetőjén múlik, hogy a kerete-ket milyen tartalommal tölti ki, és a vagyonnal való gazdálkodás során érvényesülnek-e

a hatékonysági és gazdaságossági szempontok. Mindez a követelmények meghatározását indokolja.

A társaságok jelentős része közfeladatot vagy közhasznú feladatot látott el, ezért fontos a szabályszerű, eredményes, folyamatos működésük. Az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatják, hogy a társaságok a közfeladat ellátására vonatkozó szerződéssel rendelkeztek, a szerződéseket általánosságban a jogszabályi előírásokkal összhangban készítették el, azonban azok jogszabályi változásoknak megfelelő aktualizálása tipikusan elmaradt.

A tulajdonosi joggyakorló rendszeres ellenőrzési kötelezettségét jogszabály írja elő, azonban arra nincs szabályozás, hogy milyen típusú ellenőrzést kell végeznie, valamint hogy mit kell érteni a „rendszeresség” fogalmán. Az eszközök feletti tulajdonosi joggyakorlás esetében a tulajdonosi joggyakorló feladata az eszközök meglétének, szabályszerű kezelésének, visszapótlásának, cél szerinti használatának ellenőrzése. A részesedések feletti tulajdonosi joggyakorlás esetében a tulajdonosi ellenőrzés kiterjed a társaság működésére, gazdálkodására, a célok végrehajtására, a feladatok szabályszerű ellátására. A tulajdonosi joggyakorlást az arra jogosultak az adatszolgáltatások, beszámolók felülvizsgálata útján gyakorolták. Az állami vagyonnal való gazdálkodásra, a vagyon megőrzésére, gyarapítására, használatára vonatkozó helyszíni ellenőrzési jogukkal ritkán éltek.

Több alkalommal következett be, éven belül is, a tulajdonos személyében változás, illetve voltak olyan társaságok is, ahol egymás mellett párhuzamosan látta el több szervezet a tulajdonosi jogokat a társaság egyes vagyonelemei felett. Ilyen esetekben fennállhat annak a veszélye, hogy a több tulajdonosi joggyakorló elvárásai nem egy irányba hatnak, a felelős vagyongazdálkodás elve nehezen vagy nem érvényesül. Az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatják, hogy az eszközök, illetve a részesedések feletti tulajdonosi joggyakorló feladatok a tulajdonosi joggyakorlóknál és a társaságoknál sem egyértelműek, gyakran összerosódnak, felcserélődnek.

Problémát jelenthet, hogy a közfeladat-ellátásra kötelezett és a vagyon feletti tulajdonosi joggyakorló személye gyakran ugyanaz. Ezekben az esetekben nem tudnak teljeskörűen érvényesülni a tulajdonosi joggyakorlási feladatokra, hatáskörökre vonatkozó jogszabályokban megfogalmazott elvek. Célszerű a tulajdonosi joggyakorlás mint irányítási folyamat elkülönítése a szakmai irányítástól. Továbbá fontos a folyamatszabályozás korszerű elveinek és módszereinek (belső kontrollrendszer) alkalmazásával a tulajdonosi feladatoknak és hatásköröknek és ehhez kapcsolódóan a szakmai irányítási területek támogató funkcióinak pontos meghatározása. Azoknál a tulajdonosi joggyakorlóknál, amelyek több gazdasági társaság esetében is gyakorolják a tulajdonosi jogokat, célszerű megoldás lehet a portfóliómenedzsment kialakítása.

A vagyonkezelésről akkor beszélünk, ha létrejött a vagyonkezelői jog. A vagyonkezelői jog szerződéssel, illetve kivételesen törvényben történő kijelöléssel jöhet létre. A vagyon kezelőjét néhány kivétellel – a vagyont nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, biztosítékul nem adhatja – megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei. A vagyonkezelési szerződések sok esetben nem feleltek meg a jogszabályi követelményeknek, mert a kezelésbe adott vagyont mennyiségben, értékben

nem tartalmazták, vagy nem az aktuális állapot szerint tartalmazták, ami a vagyon megőrzése, pontos nyilvántartása szempontjából kockázatot jelent. A jogszabályi változások követésének elmaradása miatt a szerződések nem biztosították a szabályszerű vagyongazdálkodás feltételeit. Ez a tulajdonosi joggyakorló általi kézben tartottság hiányosságára és ezáltal a társaságok rendkívül nagyfokú önállóságára utal.

Menedzsment

A társaságok ellenőrzése feltárta, hogy egyrészt hiányos volt a számviteli szabályok kialakítása, másrészt a szabályzatokat nem aktualizálták a jogszabályi változásokkal egyidejűleg, de előfordult olyan társaság is, amely számviteli szabályozással egyáltalán nem rendelkezett. A szabályozási környezet, a kontrollok kialakítása alapvető feltétele a szabályszerű, eredményes gazdálkodásnak.

A nemzeti vagyon értékének megőrzése érdekében a társaságok élettartamnövelő felújításokat, beruházásokat, karbantartásokat végeztek. Ezek fedezetét részben a szolgáltatási díjakba beépített költségek és az amortizáció összege biztosította. A fennmaradó finanszírozási szükségletet külső forrásból (pl. támogatások, hitelek) teremtették elő a társaságok. A társaságok általában törekedtek a vagyon értékének, állagának szinten tartására, a beruházások, felújítások ellenőrzése során azonban hiányosságok merültek fel a közbeszerzések területén. Több esetben a társaságok az értékhatárt meghaladó szerződések megkötéséhez nem vagy nem szabályszerűen folytatták le a közbeszerzési eljárást.

Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdasági társaságok ellenőrzése során általános tapasztalat volt a szabályszerű leltár hiánya, a mérlegtételek leltárral való alátámasztásának elmaradása. Emiatt a társaságok beszámolójánál a valódiság elve, valamint a vagyon védelme és a vagyon megőrzése nem érvényesült. Gyakori volt a számviteli nyilvántartásban, a pénzügyi folyamatok során az elkülönítés elmaradása (pl. támogatások keretösszegekenkénti elszámolásának hiánya, egyes tevékenységek elkülönített pénzügyi elszámolása, követése), amelynek következtében nem volt biztosított az elszámoltathatóság és az átláthatóság.

Az ÁSZ az ellenőrzései során feltárt szabálytalanságok és hiányosságok megszüntetése, az átlátható és eredményes működés elősegítése érdekében javaslatokat fogalmaz meg, amelyekre az ellenőrzött szervezetek vezetői kötelesek intézkedési tervet készíteni. Az intézkedési kötelezettség és annak számvévszéki felülvizsgálata erős garancia arra, hogy a Számvévszék által megfogalmazott javaslatok beépüljenek az ellenőrzött szervezet működésének gyakorlatába, kiküszöbölve a feltárt szabálytalanságokat, hiányosságokat, nem megfelelő gyakorlatokat. A javaslatok érvényesülését, az intézkedési terv végrehajtását az ÁSZ utóellenőrzések keretében is vizsgálja (Domokos, 2014). Az ÁSZ ellenőrzött gazdasági társaságokként átlagosan 4-5 javaslatot fogalmazott meg a gazdasági társaság első számú vezetője részére. A javaslatok jellemzően belső szabályozást, számviteli alátámasztottságot érintő hiányosságokra, illetve a közzétételi kötelezettség elmulasztására vonatkoztak, az ellenőrzött szervezetek az intézkedéstervezési kötelezettségüknek eleget tettek. Az ÁSZ tehát az ellenőrzés tapasztalatai alapján

az érintetteknek megfogalmazott javaslatok révén az állami tulajdonú társaságok vezetőit a szabályos, megfelelő működés felé irányítja, ami egyben az eredményes és hatékony gazdálkodás alapja.

AZ ÁSZ TANÁCSADÓ, TÁMOGATÓ TEVÉKENYSÉGE

Elsődleges ellenőrzési tevékenysége mellett a törvény egyfajta tanácsadó, véleményalkotó funkciót is biztosít az Állami Számvevőszék számára. Ennek célja egyrészt, hogy az ellenőrzések mellett az ÁSZ az elemzéseivel, tanulmányaival, véleményalkotással átláthatóbbá és eredményesebbé tegye a közpénzek rendszerszintű felhasználását, és hozzájáruljon a közszolgáltatásokat biztosító intézmények és rendszerek hatékonyabb működéséhez. Másrészt, hogy az ellenőrzései, elemzései olyan pozitív változásokat indítsanak el, amelyek jobbá teszik az állampolgárok életét az általuk használt javuló közszolgáltatások által.

E szemléletben az ÁSZ az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatait értékelve, a 2018 júliusában nyilvánosságra hozott elemzése keretében áttekintette az állami tulajdonú gazdasági társaságoknál a feladatellátás feltételeinek biztosítását, a tulajdonosi joggyakorlás egyes jellemzőit, értékelte a társaságok működésének, gazdálkodásának kockázatait a pénzügyi stabilitás és a működés fenntarthatósága (jövedelmezőség, eladósodottság, likviditás) szempontjából. Az elemzés kitért az integritás (értékvezérelt magatartás, működés) követelményeinek, szempontjainak értékelésére, hasznosítva az e téren elvégzett számvevőszéki felmérések, elemzések eredményeit.

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzéseiben feltárt tendenciákat, elismert jó gyakorlatokat megosztja az érdekeltekkel és a széles közvéleménnyel. A tudásmegosztás elősegítésére tanulmányokat jelentet meg, és konferenciákat szervez. A „jó gyakorlatok” megosztása az ellenőrzöttek szabályozottabb működését, a közpénzügyek fejlődését támogatja. Emellett a potenciális ellenőrzötteket is támogatja abban, hogy a jogszabályoknak megfelelően működjenek akkor is, ha esetleg még nem voltak érintettek a közelmúltban számvevőszéki ellenőrzésben. Az ÁSZ az ellenőrzési tapasztalatait hasznosítva öntesztek kidolgozásával, közreadásával és évenkénti aktualizálásával támogatja a közpénzt felhasználó szervezetek szabályszerű működését. A közpénzügyi támogató, tanácsadó funkciójához kapcsolódó öntesztjeit 2014 novemberében indította el, melyek kitöltése önkéntes. Az öntesztek segítségével nemcsak a már ellenőrzöttek mérhetik fel saját helyzetüket, hanem a még nem ellenőrzött szervezetek számára is lehetőség adódik a „jó gyakorlatok” átvételére, a működés szabályozottságának és szabályszerűségének javítására.

Az ÁSZ szakértői, vezetői konferenciákon, szakmai előadásokon, fórumokon osztják meg tapasztalataikat, az összegyűjtött „jó gyakorlatokat”, lehetőséget biztosítva ezzel a potenciális ellenőrzöttek számára szabályozottabb működés elérése érdekében folytatott kommunikációra.

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény szerint az ÁSZ az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak

bizottságai és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését. Az ÁSZ a jogforrási hierarchia három fő szintjén, az országgyűlési törvényalkotás, a kormányzati rendeletalkotás és az önkormányzati rendeletalkotás szintjén támogatja a jogalkotást. Arra törekszik, hogy az ellenőrzési tapasztalatait átadja a jogalkotóknak, hogy azok hasznosuljanak a jogszabályok megalkotásakor. Természetesen az ÁSZ nem kívánja átvenni a jogalkotók feladatát és felelősségét, de feladata jelezni azokat a kockázatos, rosszul szabályozott vagy szabályozatlan területeket, amelyeket a jogalkotás során célszerűnek tart kezelni. A megfelelő színvonalú, koherens és joghézagmentes szabályozás az ÁSZ-nak azért is különösen fontos, mert ha nincsen szabály, vagy hiányos a szabályozás, akkor nincs mit számonkérni a szabályszerűségi ellenőrzések során, holott adott esetben a közpénzekkel való felelőtlen gazdálkodás indokolttá tenné a számonkérést.

Az ÁSZ a jogalkotási folyamatokat közvetett módon is támogatja. Így például jelentéseit és tanulmányait, elemzéseit eljuttatja az Országgyűlés képviselőinek, a kormány tagjainak, az ellenőrzött tulajdonosi joggyakorlóknak. Továbbá ellenőrzési tapasztalatainak közfigyelmet felkeltő megosztásával is ösztönzi a jogalkotókat arra, hogy a feltárt hiányosságokat, helytelen gyakorlatokat szükség esetén jogszabályokkal orvosolják.

A magyar Országgyűlés határozatában adott felhatalmazást az Állami Számvevőszéknek, hogy szélesítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét, és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképzést. A felhatalmazás végrehajtása érdekében, a közszféra teljesítményének mérését kutató, oktató közös tanszéket hozott létre az Állami Számvevőszék és a Miskolci Egyetem. Az együttműködés keretében sor került a közpénzekkel és közvagyonnal gazdálkodó szervezetek vezetőinek, vezetői utánpótlásának képzését szolgáló oktatási programok és modulok kialakítására is, amelynek hangsúlyos területei a teljesítményértékelés, a közszolgáltatások értékének mérése, monitoring, kontrolling, illetve az emberierőforrás-gazdálkodás és -menedzsment, valamint az integritásszemlélet, a vezetési folyamat során használt integritáskontrollok erősítését támogató módszerek és eszközök terjesztése.

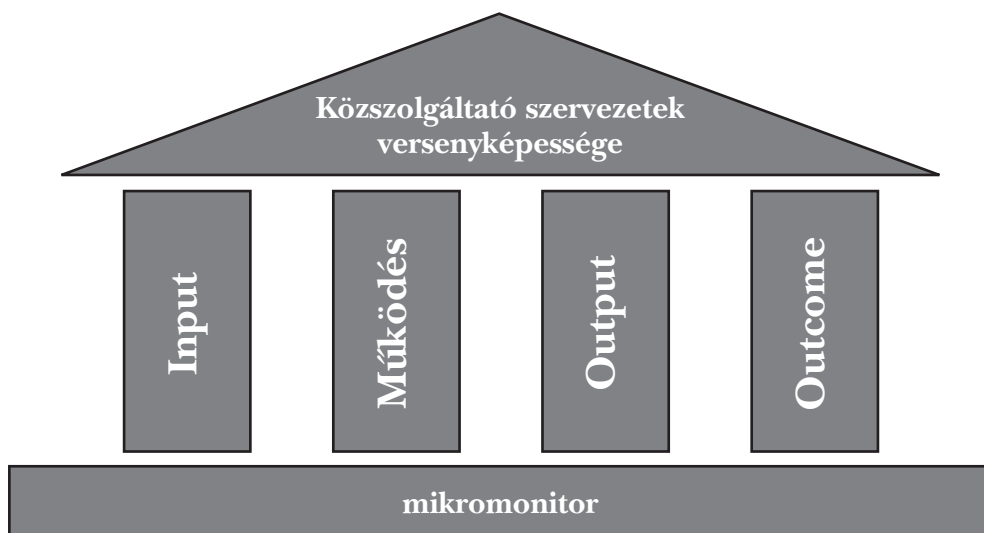
Versenyképesség támogatása

Az állami tulajdonosi joggyakorlás és az ÁSZ törekvéseinek találkozási pontja a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok teljesítményének mérhetővé tétele és értékelése, objektív indikátorok alapján. Az ÁSZ kiindulópontja, hogy a közszférában a veszteségesség elkerülése alapkövetelmény, de a jövedelmezőség nem pontos mércéje az eredményességnek, így azt csak a kitűzött célok elérésének függvényében lehet értékelni. Ha azonban nincsenek számszerűen meghatározott célok, akkor nem mérhető az eredményesség. Az ellenőrzések tapasztalata az, hogy a közszférában igen ritkán alkalmaznak mérhető teljesítményindikátorokat, sőt számos szervezet egyáltalán nem határoz meg teljesítménycélokat. Az ÁSZ lépéseket tett a közszolgáltatási teljesítmények mérhetőségének javítására. A Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Karával együttműködve olyan modell, majd arra alapozott mérési rendszer kialakításán dolgo-

zik, amelynek révén a közszolgáltató szervezetek teljesítményét jól kifejező 5-10 darab mutató meghatározható.

A modell kiindulópontja a közszolgáltató szervezetek versenyképessége. A modell célja a versenyképességet növelő beavatkozások megtalálása. Ebben a modellben a teljesítménymérés nem öncél, hanem egyfelől a versenyképesség értékelésének az eszköze, másfelől az eredményes beavatkozáshoz szükséges visszacsatolás eszköze, amelynek segítségével meg lehet határozni a beavatkozás szükségességét, mértékét, majd a hatását is. A közszolgáltató szervezetek versenyképességének modelljét az egyetem kutatói a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Karán korábban folytatott, a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos kutatások során lefektetett elvek mentén alakították ki (1. ábra).

1. ábra: A versenyképességet értékelő modell



Forrás: Saját szerkesztés az ÁSZ és a Miskolci Egyetem által kidolgozott modell alapján

A modell az outcome-ot, azaz a társadalmilag releváns hatást tekinti eredménynek, és azt vizsgálja, hogy ehhez milyen részeredményeket kell elérni az outputban (a szolgáltatás kibocsátásának mennyiségében és minőségében), és milyen feltételeket kell megteremteni a működésben és az input mennyiségében és minőségében ahhoz, hogy a kívánt szintű kibocsátás létrejöjjön. A közszolgáltató szervezetek versenyképességének meghatározásához input, működési, output és outcome indikátorokat az adott szervezet, ágazat függvényében kell hozzárendelni. Lényeges, hogy az indikátoroknak relevánsnak, számszerűsíthetőnek, mérhetőnek kell lenniük. A négy pillér a közszolgáltató szervezetek adataira (mikromonitor) támaszkodva számszerűsíthető. Az adatok egyrészt a szervezetek statisztikai célú adatszolgáltatásából megismerhetők, másrészt kérdőíves felmérés révén számszerűsíthetők. Az ehhez szükséges kérdőívet, annak mind a négy pillérre vonatkozó modulját kidolgozták, a kics csoportos teszte-

lése megtörtént, a tesztelés nagyobb körben való előkészítése – amelyben az Állami Számvevőszék is részt vesz – folyamatban van. A mérés eredménye lehetőséget ad a pozicionálásra, időbeli és ágazaton belüli összehasonlításra, rangsorok kialakítására. Adott rangsorban elért pozíció megtartása, illetve javítása kihívást jelent a szervezet vezetésének, illetve eszközt ad a tulajdonosi joggyakorló számára a vezetői teljesítmény objektív teljesítménymutatók alapján történő értékelésére. Emellett a mutató alkalmas annak a jelzésére is, hogy mikor van szükség tulajdonosi beavatkozásra.

Az ÁSZ és a Miskolci Egyetem közötti együttműködés célja a „jól irányított állam” támogatása, a közpénzekkel hatékonyan és átláthatóan bánó közszolgálati tisztviselők képzése, ezáltal pedig hozzájárulás az állammenedzsment fejlesztéséhez. Az ÁSZ a „jó gyakorlatok” terjesztése érdekében folyamatosan megszervezi a tudásmegosztást szolgáló rendezvényei sorozatát, támogatja az etikus közpénzügyi vezetőképzést. Az első számú vezetők képzésének célja a közpénzügyi és vezetői ismeretek fejlesztésén keresztül, hogy hozzájáruljon a közös célok megvalósításához, és elősegítse a jól irányított állam működését. Ebben a témában is szorosan együttműködik az ÁSZ és a Miskolci Egyetem. A két intézmény közös törekvése olyan vezetőképzési tananyag tudományos megalapozása, amelyben az etikus vezetői magatartás és a vezetői teljesítmény mérése, értékelése szervesen összefonódik mind az elmélet, mind a gyakorlat szintjén. A közszféra intézményvezetőinek nemcsak szakmai, hanem vezetői ismeretekkel is rendelkezniük kell, ezért folyamatosan képezniük kell magukat azért, hogy meg tudjanak felelni a velük szemben támasztott, egyre összetettebb elvárásoknak. Az ÁSZ vezetőképző programja ehhez nyújt támogatást. Ennek keretében a „jó gyakorlatok” szemináriuma kiegészül egy másfél napos képzési modullal, illetve egy öthetes, vizsgával záruló távoktatási programmal.

Az ÁSZ hozzájárulása az állammenedzsment-szemlélet erősítéséhez

Ahhoz, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságok működése eredményesebb, hatékonyabb és végső soron a köz által is elismerten magasabb színvonalú legyen, az állami tulajdonú társaságok irányítását végző tulajdonosi, tulajdonos-képviselői és a közszolgáltató szervezetek menedzsment szerepkörének összehangolt együttműködésére van szükség. Ezzel érhető el, hogy az egyes szerepek funkciói, mint például a stratégiai célok kitűzése, azok megvalósítása és megvalósításának ellenőrzése olyan ösztönző-rendszert képezzen, amely a közvagyon megőrzése és gyarapítása, illetve a közpénzek felelős és takarékos felhasználása mellett a fenntartható módon megfizethető, magas színvonalú (köz)szolgáltatások és termékek előállítását közmegelegedésre biztosítja.

Az Állami Számvevőszék az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál tapasztalt alapvető és visszatérő problémák alapján felismerte, hogy szükség van az állammenedzsment rendszerszintű megújítására. Az ÁSZ négyponos javaslatcsomagot állított össze az állammenedzsment megújítására, amely tartalmazta, hogy:

- az állami tulajdonú társaságok vezetőinek munkáját folyamatosan értékelni kell a szabályosság, eredményesség, hatékonyság és a gazdaságosság szempontjából;
- meg kell erősíteni a tulajdonosi jogok gyakorlójának az eredményességet értékelő képességét, tevékenységét;

– az állami tulajdonú társaságok vezetőinek szigorú etikai és integritáselveknek kell megfelelniük;

– át kell alakítani a cégvezetők javadalmazási rendszerét.

Az ÁSZ állammenedzsment megújítását célzó javaslatainak hasznosulásában kiemelkedő fontosságú Magyarország kormányának 2015. szeptemberi határozata, amelyben a többségi állami tulajdonú társaságok vezetői kinevezési rendszerének átalakításáról döntött. Megállapította, hogy a vezetői juttatásokat és követelményeket közelíteni szükséges a piaci vezetői bérekhez és követelményekhez, továbbá a jelenlegi prémiumok jelentős részét be kell építeni az alaphérbébe. A javaslat része, hogy a veszteséges állami társaságok vezetői semmilyen pluszjuttatásban nem részesülhetnek. A határozat kiemeli, hogy a kormány elkötelezett a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok átlátható, hatékony és gazdaságos működési feltételeinek kialakításában, továbbá – az Állami Számvevőszék elnökének javaslatára – elkötelezett abban is, hogy a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetőinek tevékenységét folyamatosan értékelni kell a szabályosság, eredményesség, gazdaságosság szempontjából. A határozat azt is leszögezi, hogy az állami cégek vezetőinek szigorú etikai és integritási elveknél kell megfelelniük.

Az ÁSZ évente felméri a közszféra szervezetei körében a szervezeteket fenyegető korrupciós veszélyeket, és azt, hogy a szervezetek kiépítették-e a veszélyek megelőzésére, illetve mérséklésére alkalmas kontrollokat. E tapasztalatokra alapozva az ÁSZ 2017-ben elindította a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok integritási felmérését. Ennek eredményei igazolták, hogy a korrupciós kockázatok mértéke alapvetően objektív tényezőktől függ: befolyásolja a vállalati méret, a közszolgáltatás nyújtása, a felhasznált közpénz mennyisége. Ezzel szemben elsősorban szubjektív tényezőktől, a gazdasági társaság tulajdonosától és menedzsmentjétől függ, hogy e kockázatok megelőzésére milyen erős integritási kontrollrendszert építenek ki. A felmérés adatai alapján a szervezeti integritás növelése a tulajdonosi joggyakorló oldaláról leginkább a felügyelőbizottság érdemi működtetésével valósítható meg. A menedzsment pedig magas szakmai színvonalon működő belső ellenőrzés megerősítésével teheti a legtöbbet az integritás megerősítése érdekében. A legjobb integritási szintre törekedő gazdasági társaságok rendszerszerű kockázatelemzést és kockázatkezelést végeztek, amely kiterjedt a korrupciós kockázatok felmérésére is (Pulay–Lucza, 2018).

Az ÁSZ négyéves ellenőrzési tapasztalata alapján tanulmánysorozatot jelentetett meg a jól irányított állam stratégiai célhoz illeszkedően, amelynek egyik eleme volt *Az Állami Számvevőszék hozzájárulása az állammenedzsment megújításához* című, 2016-ban megjelent tanulmány (Domokos et al., 2016). A következőkben a tanulmányban foglaltakat is felhasználva, sorra vesszük az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján a leglényegesebbnek tartott területeket.

– A társaságok hatékony és eredményes irányítása akkor valósulhat meg, ha a szervezet számára meghatározott célok elérése, küldetésének teljesítése áll a tevékenységének középpontjában. Ezért indokolt, hogy a tulajdonosi jogkör gyakorlója minden társasága számára tűzzön ki stratégiai célokat. Ha a célokat meghatározták, és világos a szervezet küldetése, akkor például egy minőségi célokkal párosuló költségcsökkentési

intézkedés a minőségi szolgáltatás nyújtásának vagy a termékellátás fenntarthatóságának irányába hat.

– Az állami tulajdon és a magántulajdon esetében is azonos az alapvető cél, a vagyon megőrzése és gyarapítása. Az elvi különbség abban áll, hogy a köztulajdonú társaságok végső tulajdonosai az állampolgárok, így a tulajdonosi joggyakorlónak a köz érdekeit kell képviselnie. Ebből adódóan a tulajdonosi jogkör gyakorlójaként világos teljesítménykövetelményeket kell meghatározni a társaságot működtető menedzsmenttel és a felügyelőbizottsággal szemben. Ehhez támpontot adnak az ÁSZ által végzett vezetői teljesítményértékelések, amelyek közpénzügyi szempontból rámutatnak azokra a kritikus területekre, amelyekkel összefüggésben a vezetői tevékenység fejleszthető. A vezetők teljesítményét mérő rendszer hozzájárul a közigazgatás megújításához és az Alaptörvényben foglalt, a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése stratégiai cél megvalósításához.

– A célok kitűzésének akkor van értelme, ha számonkéréssel párosul. A számonkéréshez pedig a teljesítmény alapos ismeretére van szükség. Ehhez a tulajdonosi joggyakorlónak tájékozottnak és aktívan közreműködőnek kell lennie. A menedzsment és a felügyelőbizottság teljesítményét, a minimumként elvárt szabályos működésen túl, időről időre értékelni kell, összevetve a kitűzött teljesítménykövetelményeket és az elért eredményeket. Így lehet a kitűzött célokat eredményesen, gazdaságosan és hatékonyan elérni. A tulajdonosnak az értékelés kritériumait előre meg kell határoznia, és ez alapján kell elvégeznie az értékelést. Az értékelésnek vissza kell hatnia a menedzsment és a felügyelőbizottság működésére, javadalmazására, illetve megbízásukra.

– Az állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetőinek a tevékenységüket a köz szolgálatában, a közélet tisztaságának és az átláthatóság elvének érvényesítésével kell ellátniuk. Ezért fontos a szakmai felkészültség, az objektivitás, az elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség, valamint a közérdek előtérbe helyezése. Ahhoz, hogy ez érvényesülni tudjon, a tulajdonosi joggyakorlónak korábbi szakmai teljesítményük, képességeik és a köz szolgálata iránti elkötelezettségük alapján kell kiválasztania a menedzsment és a felügyelőbizottság tagjait.

– Az állami tulajdonú társaságok nagy száma miatt az államnak mint tulajdonosnak a megfelelő tájékozottság és aktív közreműködés biztosítása önmagában is kihívás. Az államnak ki kell alakítania a tulajdonosi joggyakorlása hatékony módját. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok stratégiai jelentőségük és egyéb szempontok alapján csoportokba oszthatók, és e csoportokra kidolgozhatóak a stratégiai irányítás különböző formái. A társasági portfólió pénzügyi és szakmai értékelése alapján dönthető el az egyes elemek sorsa. Ez lehet összevonás ott, ahol a méretgazdaságosság feltételei így teljesíthetőek, illetve kisebbségi tulajdonrészek értékesítése olyan üzleti vállalkozások esetében, amelyeknél az állam tulajdonosi szerepvállalása nem indokolt. A portfóliómenedzsment előnye a koordináció magasabb szintje. A beruházások tartalmi összehangolása mellett arra is lehetőséget ad, hogy a fejlesztések megvalósítását arra az időszakra tervezzék, amikor a leggazdaságosabban lehet azokat megvalósítani.

– Az állami társaságok által, illetve részükre meghatározott célok megvalósíthatóságát a tulajdonosi döntések alapjaiban befolyásolják. A tulajdonosnak időben fel kell ismernie, hogy mikor van szükség tulajdonosi döntésre, beavatkozásra, ez az alapfeltétele a jó tulajdonosi döntésnek. Ehhez arra van szükség, hogy a felügyelőbizottság rendszeresen adjon számot a tulajdonosnak az általa végzett ellenőrzések, vizsgálatok eredményéről, teljes felelősséget vállalva azok tartalmáért.

– Az állami társaságok vezetőivel szemben az első számú elvárás a szabályok betartása. A szabályszerű tevékenység önmagában még nem garancia a közjó eredményes szolgálatára. Alkalmazkodni kell a gyorsan változó környezethez, kihívásokhoz. Ezért az innovációs készség, a kockázatkezelési képesség jelentősége a közsférában felértékelődött. A közsféra vezetőinek szerepe jóval több a statikus, pusztán a szabályszerű működésre irányuló menedzsmentnél. Az állami társaságok vezetőinek a köz iránt elkötelezetten, a szabályokat és a költségvetési kereteket betartó, a követeléseket kikényszerítő, a kötelezettségeket határidőre teljesítő jó gazdaként kell munkálkodniuk.

– A menedzsmentnek részletes üzleti terveket kell készíteniük. Meg kell tervezniük a teljesítménykritériumokat és -indikátorokat. Az üzleti tervekben rögzíteni kell a gazdálkodás és a feladatellátás eredményességére, gazdaságosságára és hatékonyságára vonatkozó kritériumokat, ami a megalapozott döntéshozatalt szolgálja.

– A menedzsment akkor tud jó döntést hozni, ha aktuális információval rendelkezik a társaság működéséről, tevékenységének és folyamatainak jellemzőiről, minőségéről. Ezért az állami társaságok vezetőinek ki kell építeniük a döntést támogató vezetői információs rendszereket. Ennek eszköze lehet az állami tulajdonú társaságok külső ellenőrzése mellett a belső ellenőrzés. Így van lehetősége a társaság menedzsmentjének a legközvetlenebb módon nyomon követni, monitorizálni a társaság működésének szabályosságát.

– Az állami társaságok vezetőinek beszámolási kötelezettségük mellett biztosítani kell az átlátható működést mind a tulajdonosok, mind a nyilvánosság felé. A működéssel, gazdálkodással, a kitűzött célok teljesítésével összefüggő tulajdonosi beszámolók és nyilvánosságra hozott adatok alapján tudja a tulajdonosi jogok gyakorlója értékelni a menedzsment teljesítményét, és megalapozottan meghozni döntéseit. Az állampolgárok oldaláról a nyilvánosságra hozott adatok, információk alapján ítéltető meg a köz szolgálatához, az állampolgárok jólétének előmozdításához való hozzájárulás mértéke.

– Az állami tulajdonú társaság közvagyonnal gazdálkodik, és gazdálkodása során közpénzt használ fel. Ezért fontos, hogy az állami társaságok vezetői csak tulajdonosi jóváhagyással végezhesenek egyéb, az alaptevékenységhez nem köthető tevékenységet.

– Az állam növekvő gazdasági szerepvállalása miatt egyre nagyobb lesz az állam és a magánszektor közti érintkezés felülete, amely – ha nem párosul növekvő integritással – a korrupciós kockázatokat növeli. A korrupciós kockázatokat csökkentése érdekében koncentrálni kell a tudást és az etikai követelményeknek való megfelelést. Az integritást biztosító menedzsmentkörnyezetet ki kell alakítania a társaság menedzsmentjének, a tulajdonos nevében eljáró jogi személy/miniszter elvárásai szerint.

AZ INTEGRITÁSELVŰ, ETIKUS IRÁNYÍTÁS JELLEMZŐI

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok jelentős szerepet töltenek be a nemzetgazdaságban. Vagyonuk értéke és munkavállalóik száma számottevő, és társadalmi szerepük fontosságát az is mutatja, hogy szinte mind a tízmillió magyar állampolgár nap mint nap találkozik (köz)szolgáltatásaikkal, amelyekért közvetve vagy közvetlenül jelentős összegeket, díjat, adót fizet. Önmagában ez is érzékelteti, hogy ezen társaságok hatékony és eredményes irányítása elemi közérdek, és a nemzeti vagyon hatékonyságát érdemben befolyásolja. Vagyonuk megővése és gyarapítása, hatékony és eredményes működtetésük hatalmas felelősség és kihívás. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok egy-egy döntése milliárdos kihatással járhat a költségvetésre, a magyar háztartásokra. Éppen ezért a megalapozott, körültekintő, az erőforrásokkal takarékosan gazdálkodó társaságok alapvetően járulhatnak hozzá a társadalmi jóléthez, illetve a nemzetgazdaság hatékonyságának és hozzáadott értékének növeléséhez.

Az integritásközpontú vezetés lényege, hogy a szervezet a közjó megvalósítására törekszik, és ehhez igazodóan fogalmazza meg a küldetését, a szervezet egésze és minden dolgozója által követendő értékeket. Az integritáskontrollok kiépítésével minimálisra csökkenti annak kockázatát, hogy a helytelen dolgozói magatartás veszélyeztesse a közjó szolgálatát. Az integritás jelentése, lényege egy mondatban összefoglalható: az vagyok, aminek lennem kell, azt teszem, amit tennem kell. Egy személy esetében ez annyit jelent, hogy teljesíti a kötelezettségeit, a vallott értékei szerint él, és beteljesíti a hivatását. Egy szervezet szintjén úgy fogalmazható meg, hogy azt teszi, amire létrehozták, és úgy teszi, ahogy elvárják tőle, beteljesíti a küldetését (Pulay, 2017).

A „jól irányított állam” céljai elérésének lényeges szempontja, hogy az állam mi-ként alakítja ki és működteti társadalmi szerepének betöltéséhez, szolgáltató funkcióinak biztosításához szükséges intézményrendszerét, amelynek végső célja a közfeladatok hatékony, eredményes és elszámoltatható ellátása a rendelkezésre álló erőforrások takarékos felhasználásával. Végső soron az állammenedzsment akkor tölti be a szerepét, ha a közjót szolgálja. Az állammenedzsment mindazokat a tervezési, szervezési, vezetési és ellenőrzési tevékenységeket magában foglalja, amelyek az állami funkciók ellátását biztosító intézményrendszer kialakításához és működtetéséhez szükségesek.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok hatékony és eredményes irányítása alapvetően egységes módon képzelhető el. Ugyanis feladatuk, irányításukhoz kapcsolódó kihívások, működési környezetük alapvetően megegyezik, mindegyiküknek a közjó érdekében kell munkálkodniuk, mindegyikük esetében a tulajdonosi joggyakorló, a felügyelőbizottsági és menedzser szerepkörök hasonló típusú érdekkonfliktusai és kihívásai merülnek fel, és mindegyikük ugyanabban a társadalmi-gazdasági környezetben működik.

A gazdasági társaságok irányításának fogalma mindazokat a joggyakorlásokat és kötelezettségteljesítéseket foglalja magában, amelyeket egyfelől a tulajdonosi jogok birtokosa közvetlenül vagy az általa megbízott testület (jellemzően felügyelőbizottság), másfelől az állami társaság működtetéséért felelős menedzsment, ügyvezető vagy vezető testület (igazgatóság) gyakorol. Tartalmi szempontból az állami tulajdonú gaz-

dasági társaságok irányítása egyaránt jelenti a társaságok által biztosítani kívánt javak és szolgáltatások jellemzőinek meghatározását (stratégiai célok), a működés feltételeinek és a teljesítménykövetelmények rögzítését, a menedzsment és a felügyelőbizottság kiválasztását, a szervezet- és folyamatirányítási menedzsmenttevékenységet, az eredmények és a működés értékelését, ellenőrzését, és ezek következményeképp meghozott működést, illetve a vezetők személyét érintő döntéseket. Az irányítás jellege szerint a tulajdonos közvetlenül maga gyakorolhatja tulajdonosi jogait az általa tulajdonolt társaságok felett, vagy a tulajdonosi jogait átruházhatja. Mindkét megoldás esetén felügyelőbizottságot állíthat fel, amely a tulajdonos érdekében eljárva ellenőrzi a társaság működését.

Egy társaság eredményessége, társadalmi haszna, közfeladat-ellátása elsősorban a menedzsmenten múlik, azaz tudásuk, hozzáértésük, felelősségük, tenni akarásuk és elkötelezettségük együttesén. Egy vezetőnek számolnia kell a környezet gyors, számos kihívást jelentő változásával, amelyhez a jogi szabályozás gyakran csak utólag, megkésve tud alkalmazkodni. Ennek megfelelően az állami tulajdonú gazdasági társaságokkal szemben egyre inkább elvárás az innovációs készség, a kockázatkezelés, a változáskezelés és a szervezeti tanulás előmozdításának a képessége. A mai vezetők szerepe tehát jóval túlmutat a statikus, pusztán a szabályszerű működésre irányuló menedzsmenten. A közszféra területén működő társaságok innovációs készsége azt jelenti, hogy mennyire képesek új vagy jelentősen megújított szolgáltatás, kommunikációs módszer, folyamat vagy szervezési módszer létrehozására, alkalmazására. Az innovációs képesség alakításában a menedzsmentnek fontos szerep jut a munkaszervezeti megoldások kialakításán keresztül (Makó–Illésy, 2017).

A kockázatkezelés egy rendszer, amely irányítási eszközök és módszerek összességéből áll, elemei a kockázatok azonosítása, elemzése, csoportosítása, nyomon követése és szükség esetén a kockázati kitettség mérséklése (Domokos et al., 2017). A kockázatkezelés folyamatának a szervezet jellemzőihez és céljaihoz igazodó kialakítása és működtetése a szervezet vezetőjének felelőssége. A változáskezelés olyan átgondolt, megtervezett tevékenységek, cselekvések sorozata, amelyek elősegítik és támogatják a siker elérését mind az egyéni és szervezeti változás, mind az elvárt eredmények realizálásában (Farkas, 2017). A változások irányításáért és tervszerűségéért az első számú vezetők felelősek. A szervezeti tanulás azt a folyamatot jelenti, amely a szervezet tagjai által megszerzett tudást, kompetenciát hatékonyan szervezeti képességgé alakítja, közös ismeretté válik, amely beépül a szervezet memóriájába (Makó–Illésy, 2017). A szervezeti öntanulást megvalósító tudásmenedzsmentnek a szervezetek versenyképessége szempontjából kiemelt jelentősége van, amely során saját tevékenységének, folyamatának és kockázatainak elemzése alapján megjavítja, a változásmenedzsment keretében, saját szervezete működését, illetve eredményét.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során az Alaptörvényből indul ki, és a közpénzt, közvagyonot használó szervezet vezetőjének teljesítményét elsősorban annak alapján ítéli meg, hogy a vezetői munkája során a törvényesség, az eredményesség és a célszerűség követelményét mennyire érvényesíti. A közszféra vezetésével szemben támasztható követelmények meghatározásához kiindulópontot jelentett az állami

tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzésénél tapasztaltak felhasználásával a vezetés minőségét érintő javaslatok kidolgozása. 2016 októberétől kormányrendelet mondja ki, hogy a közsféra intézményei vezetőinek felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására. Az integritásszemlélet a korrupció megelőzését helyezi előtérbe, ami növeli a szervezetek vezetőinek felelősségét, mivel azt feltételezi, hogy a vezető korrupciós kockázatelemzéssel feltárja az általa vezetett szervezetet fenyegető korrupciós veszélyeket, és tudatosítja azokat. Az integritásszemléletű megközelítés másik jellemzője, hogy hangsúlyozza a pozitív értékek kinyilvánításának és követésének a fontosságát is. Ennek lehetséges eszközei például az értékeket megfogalmazó stratégia és küldetésnyilatkozat, a magatartási kódex, a vezetői példamutatás.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai alapján összefoglalóan rögzíthető, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságoknak az állammenedzsment-szemlélet megvalósításához függetlenül attól, hogy közvetlenül ellátnak-e közfeladatot, a közjót kell szolgálniuk. Ennek a megvalósítása állammenedzsment-szemléletben kidolgozott etikus irányítási rendszerben képzelhető el, amely stratégiai elvű, értékközpontú, és a változáshoz, változtatáshoz való alkalmazkodás során a szervezet értékeit megtartani, sőt erősíteni képes. A törvényes, pazarlásmentes, eredményes működést biztosító szervezeten belüli keretek kialakítása elsősorban az állami tulajdonú gazdasági társaságok első számú vezetőinek felelőssége.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁSZ (2018): *Elemzés. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok működése*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Domokos László (2014): Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. *Polgári Szemle*, 10. évf., 1–2. sz., 39–59.
- Domokos László – Várpalotai Viktor – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Makkai Mária – Horváth Margit (2016): *Az Állami Számvevőszék hozzájárulása az „államenedzsment” megújításához*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Domokos László – Nyéki Melinda – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Hatvani Csaba (2017): Kockázatmenedzsment. In: Bábosik Mária (szerk.): *Vezetés a közjő szolgálatában*. ÁSZ – Typotex Kiadó, Budapest, 437–458.
- Farkas Ferenc (2017): Változásmenedzsment. In: Bábosik Mária (szerk.): *Vezetés a közjő szolgálatában*. ÁSZ – Typotex Kiadó, Budapest, 611–634.
- Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann (2016): Közszolgáltató szervezetek hatékonyságnövelésének lehetőségei. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 13. évf., 2. sz., 57–70.
- Lentner Csaba (2017): *Közpénzügyi menedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Makó Csaba – Illés Miklós (2017): Innovációmenedzsment. In: Bábosik Mária (szerk.): *Vezetés a közjő szolgálatában*. ÁSZ – Typotex Kiadó, Budapest, 635–660.
- Pulay Gyula (2016): A közszolgáltatásokkal szembeni elvárások teljesítése szervezeti integritással. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 13. évf., 2. sz., 17–40.
- Pulay Gyula (2017): Integritásközpontú vezetés. In: Bábosik Mária (szerk.): *Vezetés a közjő szolgálatában*. ÁSZ – Typotex Kiadó, Budapest, 157–190.
- Pulay Gyula – Lucza Anikó (2018): Objektív korrupciós kockázatok, szubjektív kontrollok. *Pénzügyi Szemle*, 63. évf., 4. sz., 498–517.

Máthé Gábor

A posztmodern jogállam

Post-Modern Rule of Law



Összefoglalás

Az írás a szerző és az érintett nemzetközi szakértők véleményének bemutatásával a 19. században születő klasszikus jogállam és a jelenkori posztmodern jogállam összevetésére vállalkozik. A tanulmány a nemzetállami szuverenitást, a tagállamok és az Unió központi szervei közötti jurisprudenciális problémák rendezését, a posztmodern jogállam anomáliáinak felszámolását, végső garanciaként a nemzetállamok alkotmánybíróságát és az Európai Unió Alkotmánybíróságainak Szövetségét helyezi középpontba.

Kulcsszavak: nemzetállami szuverenitás, posztmodern jogállam, nemzetállamok alkotmánybírósága, Európai Unió Alkotmánybíróságainak Szövetsége

Summary

In this paper the classical rule of law, born in the 19th century, is compared to the current post-modern rule of law through the opinion of the author and the international experts concerned. The paper focuses on nation state's sovereignty, the settlement of jurisprudential problems between the European Union and its Member States, the elimination of anomalies in the post-modern rule of law, as a final guarantee, the constitutional court of nation states and the Conference of European Constitutional Courts.

Keywords: nation state sovereignty, post-modern rule of state, the constitutional court of nation states, Conference of European Constitutional Courts

PROF. DR. MÁTHÉ GÁBOR CSc, az állam- és jogtudományok habilitált doktora, professor emeritus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar (Mathe.Gabor@uni-nke.hu).

A KLASSZIKUS JOGÁLLAM A 19. SZÁZADBAN

Az elmúlt kétszáz esztendő első felének kiegyensúlyozottsága a Szent Szövetség három alapítójának, I. Sándor orosz cárnak, I. Ferenc osztrák császár és magyar királynak, valamint III. Frigyes Vilmos porosz királynak a katonai szövetségén, az általuk deklarált területrendezési és együttműködési elveken nyugodott. Európa történetében a nagyhatalmi kezdeményezéseket nevezetes kongresszusok kísérték, közülük is kiemelkedő a 19. századi bécsi kongresszus, amely 1914-ig eredményesen kezelte a nemzetközi válságokat (Harmat, 2015). Három követelmény együttes érvényesítése volt a záloga a kontinens eredményességének. A legitimitás, azaz a hatalomgyakorlás örökletes, avagy választás útjání rendje, majd az egyensúlyban lévő államok szövetsége volt a kritérium, s végül a konfliktusok feloldásában mindig a jövő iránti felelősség dominált. A kongresszust követő első száz évben új rend alakult ki. A francia forradalom eszméivel szemben hirdették meg a legitimitást, s ebben a forradalommal szembeni restaurációban főként a monarchikus, dinasztikus szolidaritás fejeződött ki. Továbbá ez a hatalom keresztény volt: a trón és az oltár szövetségében épült ki, s végül meg tudott maradni kontinentálisnak (Máthé, 2015a).

Az 1860-as évekre azonban a megváltozott érdekviszonyok felismerésével a szövetség fokozatosan kezdte befogadni az alapvetően új szemléletet követelő hatalompolitikai elveket, s mindenekelőtt a jogállami intézményrendszer megteremtésének szükségességét ismerte fel.

A jogállam két attribútuma a szabadság és a tulajdon szentsége: az állam–társadalom–egyén triászát tekintve pedig lényeges követelmény, hogy a hatalom gyakorlására ellenőrző intézmények jönnék létre. A korai jogállam fogalom a politikai liberalizmus kívánságainak összegzése: az uralkodó alárendelése a pozitív jognak, az állami tevékenység joghoz kötése, illetve hogy a jogalkotás és végrehajtás formális lehetőségeit ne használják fel a polgárok alapvető jogaiba történő jogellenes beavatkozásra.

A kialakuló új államban kompromisszum született a formális állam javára. A bécsi Ogris professzor szerint a jogállam jellegével a törvényes rend sérthetetlensége adott, nem pedig a tartalma. Az állam lényege, hogy a jog által pontosan határozza meg és megváltoztathatatlanul biztosítsa saját működésének pályáját, határait, valamint polgárainak szabad mozgásterét. Az erkölcsi eszméket államként, vagyis közvetlenül ne valósítsa meg messzebbmenően, mint ahogy az a joghoz tartozik, fogalmaz. Világossá vált, hogy a biztos jogalapok, a jogvédelem, a bírák egyéni mozgásterének megőrzése stabilizáló, gazdaságilag előnyösen ható tényező. A politikum érdeklődése így egyfelől az elérendő eredményekre összpontosult, másrészt a formális jogvédelem különösen a közigazgatási ügyek területén vált központi kérdéssé. Mindez Werner Ogris szellemes megfogalmazásával: A jogállam eszméje eltávolodott az államelmélettől, s nagy vehemenciával átugrott a közigazgatási jogra és a közigazgatás-tudományra (Ogris, 2010:23). A döntő kérdést ugyanis az jelentette, hogy a biztosított jogok mennyire érvényesülnek a gyakorlatban. Erre született a közigazgatás ellenőrzésének kényszere, mely igen kifejező Otto Mayer véleményében, miszerint a jogállam a jól szervezett közigazgatási jog állama. Így 1896-ban nálunk is létrejött a jogvédelem kiemelt intéz-

ménye, a Közigazgatási Bíróság, mellyel konkrét formát öltött a polgárok védelme az állam jogellenes intézkedéseivel szemben. Ehhez járultak további sarokpontként a hatalommegosztás, a bírák függetlensége és a katalógusba foglalt, mára már többgenerációs alapjogok rendszere. A klasszikus hatalmi triász intézményrendszerének joghoz kötöttségét pedig a nagy jogalkotások szolgálták: a kereskedelmi törvényünk mellett a magánjogi kodifikáció kiemelkedő teljesítményét jelentő javaslatok, a polgári perrendtartás, s nemkülönben a büntetőjogi dogmatika remekéeként az alkotójáról elnevezett büntető törvénykönyv, a Csemegi-kódex, amely tényállásaiban több jogásznemzedéket is kiszolgált.

A 19. század Kelet-Közép-Európájában létrejött kettős Monarchia, Ausztria–Magyarország két önálló államként, ám közös ügyekkel és erre vonatkoztatott közös szervekkel, mint a szent szövetségbeli elveket realizáló, rendkívüli területi változatosságú, sokkultúrájú entitás, sikeresen építette ki a hatalommegosztásos intézményrendszer teljes spektrumát (Sári, 1995), s megalkotta az európai jogi értékeket hordozó kódexeket (Máthé, 2015b). A Monarchia jellemzésénél fontos kiemelni azt a tényt, hogy elsőként a jogrend volt a domináns, s e keretek között bontakozott ki a gazdaság. Az 1870 és 1914 közötti helyi piacok dominanciájával működő gazdaság, alapvetően szociális indíttatásával, új polgári életstílust eredményezett. Figyelemre méltó példázat lehet a kettős Monarchia gazdasága, ahol a pragmatikus ügyek költségvetési aránya 70:30 százalékos volt, s néhány módosulás után, utoljára 1908-ban 63,6:36,4 százalékos arányban alakult, a birodalmi tanács országainak hátrányára (Balogh, 2007). A gazdasági eredményesség pedig ebből következően a magyar szuverénnek kedvezett. Eisenmann francia történész értékelése szerint Magyarország 1867-tel a költségek harmadáért megkapta a jogok felét, és megszerezte a befolyás kétharmadát a Monarchiában (Eisenmann, 1904).

Fredric Jameson, az Egyesült Államok egyik jelentős kortárs gondolkodója a posztmodern kulturális logikájával rendkívül kifejező értékelését adta a Monarchiának. Ez azért is fontos, mert mai korunk csak a saját lehetőségeinek feltételeiről gyárt elméleteket, amelyek csupán a változások, átalakulások pusztá felsorolásából állnak. Jameson pedig úgy próbál változtatni, hogy megkísérel történelmileg gondolni a jelenre, olyan korban, amely már elfelejtette, hogyan is kell a történetiséget használva érteni a jelent. „A Monarchia nemcsak az utolsó archaikus birodalom volt, de egyben az első multinacionális, többbetnikumú állam is, amely Poroszországgal összehasonlítva kényelmesen impotens, a cárokhoz képest pedig emberséges és toleráns, s végső soron nem olyan rossz kombináció ez a saját nemzetek utáni, de nacionalizmusok által még mindig marcangolt korunkban is érdekfeszítő modell” (Jameson, 2010:292).

A POSZTMODERN JOGÁLLAM KORUNKBAN

A jogállami alapelvek realizálásának folyamata sem a kiépülés idején, sem a jelenkorban nem zökkenőmentes. Fontos, hogy a jogállami modell egyáltalán nem lezárt rendszer, állandó fejlesztésre szorul. Nincs garancia arra, hogy az eredményei örök időkre megmaradnak. Jó példa erre a 21. századi Európai Unió. A tagállamok ugyanis

a saját és a közös politikai intézményrendszer kettősségének szorításában vergődnek, jellemezte a helyzetet az Európai Parlament volt elnökeként Martin Schulz, mondván, Európában a nemzeti szuverenitás a hatalmi ágak elválasztásán alapul: van egy kormányunk, amelyet a parlament leszavazhat, és egy független bírói kar, amely őrökdi az azon, hogy a törvényeket betartsák.

A 20. század elején, az első világháborút lezáró versailles-i béke felrúgta a területi rendet, szétzilálta Közép-Európát. A második világháború utáni jaltai egyezményel, majd a párizsi békemegállapodással pedig Európa megindult a transzatlantivá válás útján, lassan elveszítve világpolitikai befolyását. Az 1989. december 2-i máltai egyezmény pedig Kelet-Közép-Európa újraintegrálásával már teljesen új minőséget hordozott, hiszen az USA által közvetített washingtoni konszenzus szellemében kellett ezeknek a területeknek visszatérnie a 20. századi római szerződések politikai és gazdasági kapcsolatrendszeréhez.

Az egypólusúvá vált világban Kelet-Közép-Európa integrálása még inkább eltávolodott a korábban elfogadott elvektől. A washingtoni konszenzus elemeinek sorrendje – privatizáció, dereguláció, kereskedelmi liberalizáció – a nemzetközi pénzvilág forgatókönyve alapján realizálódott. A programalkotóknak ugyanis nem sikerült az államiság különböző dimenzióit konceptuálisan elkülöníteni, és megérteni, hogy azok miként kapcsolódnak a gazdasági fejlődéshez. A privatizáció hatalmas aszimmetriákat szült, amelyek korrigálása az állam feladata lett volna. Találónan jegyezte meg Milton Friedman, a szabadpiaci közgazdaságtan legkiválóbb képviselője, hogy bebizonyosodott a tétel: a jogrend valószínűleg alapvetőbb a privatizációnál (Gecsényi–Máthé, 2009:16–18).

E nemzetközi folyamatok összefüggéseiről továbbá, rendkívül tanulságos értékelést közöl kiváló tanulmányában Dr. Kádár Béla akadémikus közgazdászprofesszor. A tényhelyzet világos rögzítése ugyanis önmagáért beszél: „A 20. század két önpusztító világháborúja (európai polgárháborúja) nyomán alakult ki az a fél évszázados nemzetközi erőter, amelyben Európa sorsát Európán kívüliek alakították, Jaltában a szovjet, Máltán 1989 decemberében az amerikai érdekeknek megfelelően. A rendszerváltás feltételeit, feladatait kívülről határozták meg. Ez alapvető mozgástér-alakító tényező volt, ám... e koncepcionális meghatározottságból a közép-európai országok felzárkóztatása, pénzügyi támogatása nem volt stratégiai cél” (Kádár, 2018).

Noha a kilencvenes években a volt szocialista országok gazdasági átalakulásában „az IMF kapott vezérlőpult mozgástér átalakító szerepet... az IMF azonban a washingtoni konszenzus tartalmát tekintette stratégiának” – hangsúlyozza a magyar közgazdaságtudomány doyenje, akinek szakmai álláspontja vitathatatlan, azaz: „külső pénzügyi támogatás hiányában az IMF-terápia eleve koncepcionális jellegű gazdaságpolitikai mozgáskorlát volt” (Kádár, 2018).

Jameson a monográfiájában igen meggyőzően fest körképet a posztmodern mai elméletéről: „Eltűnődhetünk, hogy korunk ideológiája nem vált-e az árucikk saját ideológiájává, vajon a gyakorlat nem vette-e át az eltökélt állásfoglalás és egy politikai vélemény teljes mellszélességgel való támogatásának helyét. A média itt találkozik ugyanis a piaccal, és ketten együtt táncolnak egy régebbi típusú intellektuális kultúra sírján” (Jameson, 2010:407). Ugyancsak drámaian igaz az az értékelés, mely szerint

a „nemzetállam megszűnt fontos formális szerepet játszani egy folyamatban, amelyet a tőke alapvető megváltozásával teljesen meghaladott, s a korábbi termelési módból visszamaradt csökevényként élteti tovább” (Jameson, 2010:422).

A közgazdasági irodalomban határozottá vált nézet szerint a legjelentősebb nemzetközi fejlődési szakadékot a fejlett Észak és a világnépesség nagyobb részét magában foglaló, gyengén fejlett Dél közötti kompromisszumos együttműködés lehetetlenülése jelenti. A globalizálódó világban további törvényszerűségeként hatnak az aszimmetrikus interdependenciák a tőkét exportáló és a tőkét befogadó országok között. A hazai gazdaság feletti nemzeti szuverenitás leszűkülése, azaz a gazdaság jövőbeni struktúráját meghatározó döntések idegen kézbe kerülése a transznacionális társaságok térhódításához vezet, amelyek az áru-, tőke- és technikai transzferjeik, stratégiai együttműködések révén globális üzletpolitikát folytatnak. Ez a globalizáció káros hatású, mivel a nemzeti szuverenitást, pontosabban az állami szuverenitást erodálja – a piaci túlsúly állami kiegyenlítését gyengíti –, és a döntéshozatalnak határokon kívül helyezését szorgalmazza. A globalizáció tehát újradefiniálja a nemzetállam mint a nemzetgazdaság hatékony menedzserének szerepét (Szentés, 2002).

Szükséges belátni azt is, hogy a globalizálódás korában a kormányzatok felelőssége és az állam szerepe nem csökken. Nagymértékben a kormányzati politikától függ, mennyire sikerül a világgazdasági és integrációs folyamatokban, valamint a transznacionális társaságokkal való együttműködésben minél kisebb költséggel, kockázat nélkül minél több hasznot megszerezni. Ám a nemzetgazdaságoknak mégis arra kell törekednie, hogy a nemzeti előrehaladás folyamatában az egymást elősegítő, kölcsönösen támogató hatások domináljanak.

A TÉRSZERKEZET VÁLTOZÁSÁNAK KÖVETKEZMÉNYEI

A 20. század kilencvenes éveiben a társadalomtudományban új fogalom keletkezett, a szupraterritoriális tér, amely új jelenséggént azt jelezte, hogy az államok hagyományos területi szerkezetével szemben valami új alakult ki. A gazdaság és jog kapcsolatát a korabeli nemzetközi jog szerződési rendszere uralta, de illeszkedett a klasszikus térszerkezethez, állapítja meg a diplomáciatörténet szakértője, Hargitai József. A modern nemzetközi jog az első világháború után nem jelentette a jog hagyományos térszerkezetének változását, sőt a nemzetközi jog belső fejlődése, ha úgy tetszik, nemzetközivé válása, az európai kultúrkörön kívüli kiterjedése sem érintette a térszerkezet változását (Hargitai, 2004).

Ha egy állam nincs egy másik állam jogi uralmának alávetve, akkor szuverén. A nemzetközi jog azonban nem ismeri a szuverenitás fenntartásának kötelezettségét, tehát egy állam a szuverenitásáról vagy annak egy részéről le is mondhat azzal, hogy csatlakozik egy államszövetséghez. „Ebből *argumento a maiore ad minus* az következik, hogy a szuverenitás részelemeiről is lemondhat, amely folyamat tulajdonképpen minden szerződés megkötésével megtörténik egészen addig, amíg ez a szuverenitásfogalom, mint például az EU-hoz történő csatlakozással, majdnem üressé válik” (Hargitai, 2004).

A 21. század elejére kialakuló kép úgy foglalható össze, hogy a nemzetközi jog és az abban megjelenő egyetemes szerződések rendszerében az állam olyan kötelezettségek hálózatába bonyolódott, ahol a nemzetközi jog értéksemleges állapota felborult. Nem véletlenül nyert teret újkori tételként: a jog alternatív, nem törvényi forrásból is fakadhat. Ez a jog a világszerte kialakuló strukturát fogja át, messzemenően függetleníti magát a nemzetállami vagy nemzetközi jogalkotásoktól (Hargitai, 2008). Az új világrend, a posztmodern világ támogatói aktívan serkentik e folyamatokat, s mialatt az államok politikai, jogi és gazdasági téren elveszítik korábbi hatalmukat, ezzel párhuzamosan növekszik más aktorok befolyása, amelyek az állammal szemben paralel tevékenykednek. Igen nagy befolyásra tesznek szert továbbá a multinacionális cégek, civil szervezetek és kezdeményezések, NGO-k, s az új világrend globálisan érvényesülő normáival egy sajátos „földindulást” generálnak. Az ún. transznacionális jog alkalmazásával példaként a multik határon átlépő szervezeti struktúrái emelkednek ki, nem is említve a „világ egy globális szerelőszalag” szindrómát, ahol az árumozgás nem a nemzetállami export-import, hanem e nemzetközi cégek fiók- és leányvállalatai közötti árumozgás szintereként működnek. Sajátosan alakul továbbá, hogy csak azoknak a normáknak engedelmessé válnak, amelyek a konzernen belüli nyereség maximalizálására irányulnak. Emellett jellemző, hogy nem a befektetés helye szerinti ország jogrendje szerint működnek. Ennek az elkülönülő önállósodásnak egyértelmű magyarázatát adhatja az a tény, hogy e cégek bevétele a nemzetállami költségvetések többszörösét teszi ki.

A 20. század kifogyhatatlan a „térváltozások” módozataiban. Így példaként az éter tér a múlt század második felében még regionális jogként szerepelt, mára azonban a nagy multinacionális távközlési cégek már más törvények alatt működnek. Ennek a tradicionális térnek a globalizált változata mint virtuális tér (internet) szerepel. Az internet ugyanis szétrombolta a jogi térszerkezeti formákat. A kibertér vagy virtuális tér nem más, mint az emberek és gépek közötti kommunikáció hálóójában létrehozott tranzakciók, kapcsolatok és gondolatok halmaza. Kiderült, hogy a világháló egyben gazdasági cselekvések színtere is, jelképes piacként funkcionál, ahol valóságos áru- és tőkemozgás zajlik. Ámde az internetet felfedezte az állam is, a közigazgatás korszerűsítésénél kívánja mind szélesebb körben igénybe venni. Az informatika elterjedése továbbá különös hatással is járt, létrejött egy olyan szakmai elit, amely egyre tudatosabban lép fel az állam korlátozó szabályozásával szemben. Ez a team főként az emberi jogok követelményeire hivatkozva technikai, programismeretei birtokában képes felülírni a jogi szabályozás által lefedett területeket.

A posztmodern jogállam vázaltszerű jellemzőinek bemutatását egy igen érdekes sajátosság felelevenítésével zárjuk. Elgondolkodtató, hogy a nemzetállami igazságszolgáltatás hagyományos formái nem bizonyultak alkalmasnak az érdemi érvényesítésre a transznacionális formációk jogi ügyeiben. Nem véletlen tehát a nemzetközi választottbíróóságok szerepének növekedése. Szembeötlő ugyanakkor, hogy a hatalmon szervezőerővel rendelkező multinacionális birodalmak célkitűzései között az állam „valamiféle” megszüntetése még nem szerepel. Pillanatnyilag ugyanis elegendőnek tűnik, hogy az állam szerepét a maguk érdekeinek megfelelően megváltoztatják, elvégre a választottbíróósági ítéleteket valakinek végére is kell hajtania.

A fentiek összegzéseként megállapítható, hogy a hagyományos nemzetállami alkotmányok alapján szabályozott törvényalkotási folyamatok és struktúrák (jogforrási hierarchia, jogrendszer) lassan széttöredeznek. Ebből következik Preuss (1999) lényegre törő és nagyon kifejező tanulmányának összegző mondata: Megvalósult az állami törvényhozók hatalomfosztása. Nos, az állami törvényhozók „hatalomfosztása” lényegében az EGK folyamatos bővülésével létrejött Európai Unióval tetőzött. Az EU a tagállamok szuverenitása egyes elemeinek átruházásával és az európai értékekre alapozottan jött létre. Pedig a szuverenitás az európai civilizáció legnagyobb találmánya, és az egyetlen olyan keret, amin belül egy életképes demokrácia működhethet, állítja aforisztikus bölcsességgel Thierry Baudet. Itt és most nem foglalkozhatunk az államok közötti „hatalomgyakorlás” elvi kérdéseivel, ám azt mindenképpen hangsúlyozzuk, hogy a szuverenitás és a jogállam komplementer fogalmak (Máthé, 2014).

VISSZATÉRÉS A JOG POZITIVIZÁLÓDÁSÁHOZ?

Helmut Coing professzor monográfiájában kiemelten foglalkozik az általános jogpozitivizmussal. Megállapítja, hogy „...korunk joga egy olyan evolúció terméke, amely az archaikus társadalmi rendszerektől az ókori magaskultúrákig, s végül társadalmi formáink újkori magaskultúrájáig zajlott le. Ez az evolúció elsősorban a mind nagyobbá váló komplexitás uralásában jelentkezik. Bár a jognak egyrészt biztonságot kell nyújtania a fennálló normatív elvárások számára, másrészt azonban teret kell hagynia újabb elvárásstruktúrák fejlődésének és ezzel újabb normatív rendszerek kialakulásának” (Coing, 1996:87–88). A normatív és kognitív tételezések párhuzamáról vélekedve a jelenlegi jogfilozófiai viták apropóján külön is kitér Luhmann (1981) elméletének bírálataira. Luhmann koncepciójának lényege ugyanis, hogy a pozitív jog döntések révén jön létre és érvényesül, de legitimációjában már nincs szerepe egy statikus világrendnek, ahogy azt a klasszikus természetjog európai tradíciója megalapozta (Strauss, 1999). A pozitív jogot különösen megalkotásának rendje kell hogy legitimálja, az a politikai folyamat, amely során a kiválasztásra vonatkozó döntések megszületnek. A klasszikus természetjog egy örök világrend visszatükröződése volt, és a klasszikus igazságosság eszme feltételezett egy átfogó tökéletes rendet, ami legitimálni tudta a jogot, és kritériumokat szolgáltatott a jogos és jogtalan megállapításához a jogi döntések meghozatala során. Az azonban mára világossá vált, hogy a modern komplex társadalom feltételei között erre nincs mód. Ezért ennek pótlására, „a jogrendszer adekvát komplexitásának” biztosítására egy „rendszerelméleti interpretációnak” kell lépnie (Coing, 1996).

A 21. század posztmodern világában, éppen a fentiek okán is, még inkább nélkülözhetetlen a jogállam követelményéhez ragaszkodás. Vitathatatlan meghatározó érték a jogállam, amelynek vezérgondolata a jogbiztonság, amelyben a jog az állam működésének mérőfaktora. A mai jogállam tehát: *alkotmányos állam*, amely szabályozza a törvényhozás menetét; *törvényi állam*, amely szabályozza az egyén viselkedését, állami szerveket állít fel, amelyek felépítését és kompetenciáját meghatározza; és *jogvédő állam*, amely az alkotmány és a törvények betartását megfelelő intézmények segítségével

vel biztosítja. Jellemzői továbbá: a törvényhozó alkotmányhoz kötése; a bírói hatalom törvényhez kötése; az alapjogok védelme; az állami szervek felelőssége a jogszabályok betartásáért; a jogi rendelkezések megfogalmazása és kihirdetésének egyértelműsége.

Jordan Peterson kanadai professzor 2018-ban megjelent monográfiájában szellemesen fogalmaz korunkról: „Az örült és felfoghatatlan posztmodern makacskodás motivációja, hogy a társadalmat át kell alakítani, avagy el kell törölni az elfogultságot, amíg el nem érjük a méltányosságot. Ez a tézis figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy nem lehet egyidejűleg mindkét állítás igaz, ahogy egy másik állítással sem lehet megmagyarázni, hogy maga a logika és a tudományos módszerek is csak egy sajátos patriarchális rendszer részei” (Peterson, 2018:348). Tehát az embereknek szükségük van elvekre, különben felüti a fejét a káosz. Szabályok, mértékek és értékek kellenek. „Meg kell határoznunk, hová tartunk, hogy alkudozhassunk önmagunkról, s mindezt ne gyűlölködve tegyük. Ne becsüljük alá az előrelátás és az iránymutatás erejét. Határozzuk meg, hogy kik vagyunk” (Peterson, 2018:98). Ez az intellektus is egyértelművé tette, hogy vissza kell térnünk a természetjogi kiindulópontokhoz, a jog pozitívizálódásához.

Minden történeti alkotás ugyanis egyedi formában létezik. A jog a kultúra egészségének része, tárgyhoz kötött, és elsősorban a társadalmi rendben felmerült problémák megoldását jelenti. Tagadhatatlan, hogy a gazdasági hatalom és minden hatalom szerepet játszik (avagy próbál játszani) a jogképződésben. De a kultúra „szálai” is erősek, és nem tűnnek egyoldalú rendezést (Coing, 1996:163–164). Mindezek okán a jogtudománynak és művelőinek a közeljövőben kiemelkedő szereplőnek kell lennie az EU feszítő problémáinak megoldásában. A jogtudomány szellemtudomány. Egyrészt a jogrendszer gyakorlati megvalósulásának szolgálatában áll, másrészt a hatályos berendezkedések tudománya. Edmund Burke magasztos értékelésével: „A jogtudomány az emberi értelem büszkesége, amely minden hiányossága, terjengőssége és hibája ellenére sem más, mint a különböző korok összegyűjtött bölcsessége, amely összeegyezteti az eredendő igazságosság elveit az emberi érdekek határtalan sokszínűségével (Coing, 1996:273).

A jogtudományi polémiai, nézetkonfrontációk jelen korunknak is sajátosságai. Példaként emeljük ki a szuverenitásról szóló viták közül Jeremy Rabkin (2004) amerikai kutató koncepcióját, aki amellett érvel, hogy a globális rendnek is az államok szuverenitásán kell alapulnia (Máthé, 2013:160–161). Ezek ugyanis azok az egyedülálló nemzetközi tényezők, amelyek egyesítik a demokratikus legitimitást a jogszabály kikényszerítési képességével. Nem is említve, hogy például az EU-relációban az egyes szuverének között, egybehangzó akarathatározás alapján, létrehozhatók gazdasági régiók, régióközpontok a határokon belüli és határon túli kölcsönösségi területeken.

Az említettek lehetnek tehát a 21. századi államelméleti prioritások, amelyek mentén a közös valuta jegyében fogant és a magállamok által működtetni kívánt Európai Unió egész szervezetét, döntéshozatali mechanizmusát újra kell alakítani, mégpedig nem a globalizációhoz, hanem Fernand Braudel (2008) találó megfogalmazásában, egyszerre több gazdasági világhoz igazodva. Európán belül pedig kialakíthatók a közös értékordozó régiók. A történeti régiók sajátosságai ugyanis egybeesnek az EU jelenkori gazdasági trendjeivel (Szűcs, 1983).

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VÁLTOZÓ SZEREPKÖRBE

Az európai jogrendszer összehasonlítása előtt álló sajátos kihívások jogi és politikai téren hatalmas jelentőségűek, írja a heidelbergi Max Planck Institut igazgatója, Armin von Bogdándy a kiemelkedő színvonalú *Handbuch Ius Publicum Europaeum* hatodik, az alkotmánybíráskodásról írt kötetének bevezetőjében. Ennek a megkülönböztetett figyelemnek többek közt az az oka, hogy az Európai Unió közjogában egyedülálló módon összekapcsolódik az Unió elsődleges joga, az Emberi jogok európai egyezménye és az állami jogrendek. Az európai közjog ezt összeegyezteti különböző, önmagát alkotmányjogi normativitásként értelmező rendszerekkel anélkül, hogy egyetlen jogrendszerre összeolvasztaná. A kötet szerzői pedig az alkotmánybíróságok szerepének, gyakorlatának analízisével, az ebből levonható tanulságokkal egyértelműsíti, hogy ez az intézmény lehet a végső garancia a posztmodern jogállam anomáliáinak felszámolására (Bogdandy–Grabenwarter–Huber, 2016:VII.).

Az európai jogrendszer alapja az uniós tagállami jogrendszerek által definiált azon terület, amelyen a tagállami és az uniós normák egyaránt érvényesülnek. Igaz tehát Bogdándy professzor tétele, hogy egy komplex jogrend, amelynek nincs kifinomult dogmatikája, rendszerint híján van a világosságnak, az előreláthatóságnak és a tisztességnek (Máthé, 2017). Amikor pedig területről beszélnek az EU-szerződés megalkotói, akkor a teljes pozitív jog értelmezési lehetőségét értik alatta.

Megállapítható, hogy az alkotmánybíráskodás az európai jogrendszeren belüli összehasonlítás elméleti bázisa, s ez a szerepkör alapozza meg az alkotmánybíróságok szövetségének intézményét. Az alkotmánybíróság mai gyakorlata nem egy világosan lehatárolt jogterület értelmezése, sokkal inkább egy ún. „beépített”, az összefüggésekre kiemelt figyelmet fordító jogalkotási folyamat. Ennek folytán Bogdandy és szerzőtársai öt speciális funkciót különböztetnek meg a szövetségben működő alkotmánybíróságok körében: összekötő, illetve megvalósító; fordító; legitimációs; jogvédelmi hézagok zárására irányuló; az uniós jog és az alkotmányjog találkozására vonatkozó kontrollfunkciót tételeznek. Ezek közül kiemelkedő a jogvédelmi hézagot kitöltő szerepkör, különösen az identitáskontroll és az ultra vires kontroll formájában játszott szerep, hogy védelmet nyújtsanak az európai szervek kompetenciátúllépésével szemben. E kontrollnak döntő jelentőséget az ad, hogy elmélyíti és racionalizálja a közös európai megoldások kidolgozását. Az Alkotmánybíróságok Szövetsége azzal is nagyban hozzájárul az európai jogrendszer fejlődéséhez, hogy a nemzeti bíróságokkal horizontális együttműködésben kontrollfunkciót lát el az Európai Bíróság és az Emberi Jogi Bíróság tevékenysége fölött. A jelenkori jurisprudenciális problematika megoldásában ezért jövőbe mutató axiómaként értékelhető: az európai jogi kultúra és az európai közjog nem nőhet ki csupán az uniós jogból és az Emberi Jogi Bizottság ítélezési gyakorlatából. Ehhez sokkal inkább az igazságszolgáltatással megbízott nemzeti szervek hálózatba kapcsolására van szükség (Bogdandy–Grabenwarter–Huber, 2016:8–10).

A kötet szerzői elutasítják az európai államok alkotmánybírósági egységes modelljének koncepcióját, az esetleges erre való törekvést, és az EU-szerződés szöveganalízisével igazolják, hogy ha a tagállami alkotmányrendszerek egyenértékűek, akkor eb-

ből következik a „sokszínű mechanizmusok” elismerése, amelyek védik az alkotmány normativitását (Bogdandy–Grabenwarter–Huber, 2016:13–16) Korrekt az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciájának alapszabályára hivatkozás, mely szerint a bíróság hatáskörét különösen a normakontroll, a bírói függetlenség s a demokratikus jogállam alapelvei melletti elkötelezettség, valamint az emberi jogok védelme jelenti (Bogdandy–Grabenwarter–Huber, 2016:16–17). E sui generis alakulat jövőjét illetően pedig a jogtudományi dogmatikai argumentáció minőségére mint kötelező példázatra utalnak a kiváló szakemberek. Megállapítják, hogy az európai közjog normatív alapstruktúrája mint jogi iránymutatás elvárja, hogy a jogrendszer minden szereplője, habár nem alkotnak homogén jogi kultúrát, működjön közös ismeretek, készségek és értékek mentén. A joggyakorlat és a jogelmélet területén a nemzeti értelmezéseket dogmatikai tartalmukkal együtt az európai közjog perspektívájából kell megvizsgálni, de semmiképp nem kell mindig harmonizálásra törekedni, hiszen más jogrendszerek jogi aktusainak és alakzatainak jogtudományi és gyakorlati helyi értékét tekintve nem létezik általános konszenzus. Véleményük szerint az alkotmánybíráskodás összehasonlításának funkcióját három típusba sorolhatjuk: egy kijelentés igazolása, egy bizonyos megállapítást hordozó, fogalmi keret kialakítása és az egymással szembeállítás. Mivel egy pluralisztikus struktúrában a közös felelősséget csak párbeszéd formájában lehet érvényesíteni, létezhet egy összehasonlító értékelés, mint a közös normativitás kibontakoztatásának építőköve (Bogdandy–Grabenwarter–Huber, 2016:18–20). Ez a metódika pedig különösen indokolhatja a nemzetállami alkotmánybíróságok szövetsége rendszerének kiteljesedésével az EU közös szervei és a nemzetállamok jogi konfliktusainak feloldását.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az intellektuális kihívás mindannyiunk előtt világossá teszi, hogy szakmai kérdésekben mielőbb jogi döntéseket kell hozni. Ismét Jordan Peterson bölcs gondolataihoz kapcsolódunk. A hogyan továbbra ugyanis a professzor ajánlása nagyon megszívlelendő: „De sohasem lehetünk biztosak abban, hogy mi a legjobb módszer és a legjobb cél. Segít célt választanunk, ha a hagyományra támaszkodunk. Észszerű dolog azt tenni, amit mások eredményesen tettek, hacsak nincs racionális ellenérvünk. S ha igazat mondunk, azzal a leghalmozhatóbb valóságot hozzuk létre. Az igazság a nemzetek vagyona, biztonsága. Az igazságnak köszönhetően a múlt valóban múlt marad... Ismerjük fel saját igazságunkat. S azt közöljük értelmesen másokkal! Ez biztosítja a jótékony jövőt, amely a múlt bizonyosságaiban gyökerezik” (Peterson, 2018:255).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Balogh Judit (2007): Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 9. évf., 3. sz., 2–7.
- Bogdandy, Armin von – Grabenwarter, Christoph – Huber, Peter M. (Hrsg.) (2016): *Handbuch Ius Publicum Europaeum VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. C. F. Müller, Heidelberg.
- Braudel, Fernand (2008): *A kapitalizmus dinamikája*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Coing, Helmut (1996): *A jogfilozófia alapjai*. Osiris Kiadó, Budapest.

- Eisenmann, Louis (1904): *Le compromis Austro-Hongrois de 1867. Étude sur le dualisme*. Paris.
- Gecsényi Lajos – Máthé Gábor (szerk.) (2009): *Sub clausula 1989. Dokumentumok a politikai rendszerváltozás történetéhez. A Grand Strategy*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Hargitai József (2004): *A jog térszerkezetének változásai*. Kézirat, Budapest.
- Hargitai József (2008): *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Vállalat, Budapest.
- Harmat Árpád Péter (2015): A bécsi kongresszus és a Szent Szövetség. *Történelem Cikk*, <http://tortenelemcikk.hu/node/319>.
- Jameson, Fredric (2010): *A posztmodern, avagy a kései kapitalizmus kulturális logikája*. Noran Libro, Budapest.
- Kádár Béla (2018): *Gazdasági mozgásterünk*. Kézirat, Budapest.
- Király Miklós (2007): *Egység és sokféleség. Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára*. Új Ember Kiadó, Budapest.
- Luhmann, Niklas (1981): Gerechtigkeits in den Rechtssystemen der modernen Gesellschaft. In: Luhmann, Niklas (Hrsg.): *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. Suhrkamp, Frankfurt.
- Máthé Gábor (2013): Magyar Zoltán tudománytörténeti jelentősége. *Polgári Szemle*, 9. évf., 3–6. sz.
- Máthé, Gábor (2014): Sovereignty – Constitutional State. *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, Vol. 3, No. 1, 29–40.
- Máthé Gábor (2015a): A jogállami intézményrendszer klasszikus korszaka és a kettős monarchia. *Jogtörténeti Szemle*, 17. évf., 3. sz., Különszám, 34–39.
- Máthé, Gábor (2015b): Der ungarische Rechtsstaat in der Zeit der Doppelmonarchie. In: Máthé, Gábor – Ogris, Werner (Hrsg.): *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Máthé, Gábor (2017): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Ogris, Werner (2010): Der Rechtsstaat – eine Einführung. In: Máthé, Gábor – Ogris, Werner (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat? Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest–Wien*.
- Peterson, Jordan B. (2018): *12 szabály az élethez. Így kerül el a káosz!* 21. Század Kiadó, Budapest.
- Preuss, Ulrich K. (1999): Krise des regulativen Rechts. *Kritische Justiz*, Vol. 32, No. 1, 126–131.
- Rabkin, Jeremy A. (2004): *The Case for Sovereignty. Why the World Should Welcome American Independence*. American Enterprise Institute, Washington.
- Sári János (1995): *A hatalommegosztás*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Strauss, Leo (1999): *Természetjog és történelem*. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest.
- Szentes Tamás (2002): *Globalizáció, regionális integrációk és nemzeti fejlődés korunk világgazdaságában*. Savaria University Press, Szombathely.
- Szűcs Jenő (1983): *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Magvető Könyvkiadó, Budapest.

Koi Gyula

Gérard Marcou és az összehasonlító közigazgatási anyagi- és eljárásjog I.

*Általános kérdések – Az európai uniós és a frankofón
rendszer (francia példákkal)¹*

Gérard Marcou and Comparative Substantive and Procedural Administrative Law

*General Questions – The System of the European Union
and the Francophone System (with French Examples)*



Összefoglalás

Jelen tanulmány célja a néhai francia közigazgatási jogi professzor, Gérard Marcou életművének bemutatása és elemzése, előtérbe állítva a róla szóló emlékkötetet, továbbá reflektál az ezen monográfiába foglalt tudományos tételekre. Nyilván kevésbé értelemteljes lenne a mű egy rövidebb kivonatát parafrázisszerűen közreadni, mintegy megcsonkítva azt. Tanulmányunk az összehasonlító közigazgatási anyagi és eljárásjogi elemekre fókuszál mély elemzés útján. Az első rész az általános kérdéseket, az európai uniós és a frankofón rendszer (francia példákkal) kérdésköreit vizsgálja.

Kulcsszavak: EU, frankofón jogrendszer, gazdasági jog, Gérard Marcou, GRALE, helyi önkormányzat, közigazgatási bírászkodás, közigazgatási eljárásjog, közigazgatási jog, összehasonlító közigazgatási jog, szervezélemélet.

DR. KOI GYULA PhD, tudományos munkatárs, Eötvös Loránd Kutatási Hálózat, Jogtudományi Intézet (Koi.Gyula@uni-nke.hu).

Summary

The main purposes of this paper are to present and analyse the oeuvre of late French professor of administrative law Gérard Marcou, to review the *Liber Amicorum* compiled in his honour, and to reflect on the academic theses included in it. The focus of the paper falls on the comparison of substantive and procedural administrative law by a deep analysis. The first part seeks the elements of general questions, the system of the European Union, and the Francophone System (with French examples).

Keywords: EU, legal system in French-speaking areas, business law, Gérard Marcou, GRALE, local self-government, administrative justice, administrative procedural law, administrative law, comparative administrative law, organisational theory

Egy fontos életmű és az az előtt tisztelgő kötet vonatkozásában az egyik legnagyobb kihívást talán a terjedelmesebb munkák bemutatása jelenti. Különösen nem könnyű a helyzet, ha a választott könyv több idegen nyelven íródott (Perroud, 2017:5–1185).² A vizsgálandó munka, mely 2017-ben jelent meg, szomorú aktualitást hordoz. Ugyanis a néhai, közigazgatással, helyi igazgatással foglalkozó, nemzetközileg is elismert francia jogtudós, Gérard Marcou professzor 70. születésnapjára szánták ünnepi kötetként (amint ezt a *mélanges* szó – hasonlóan a *liber amicorum*, illetve a *Festschrift* kifejezéshez – mutatja). Azonban a sajnálatos események úgy hozták, hogy emlékkötetként funkcionálhat, mivel Marcou professzor még 70. életéve előtt elhunyt. Szükséges tehát a jelentős jogtudós – immár lezárt – életútját áttekinteni. Munkánk egyben az összehasonlító közigazgatási anyagi-és eljárásjog mai kaleidoszkópjának bemutatása.

GÉRARD MARCOU PÁLYAKÉPE ÉS MUNKÁSSÁGA

Gérard Marcou 1947. november 15-én született Párizsban. Ezt követően jogi és politikatudományi tanulmányokat folytatott. 1965 és 1968 között az *Institut d'Etudes politiques de Paris* (IEP) hallgatója volt. Első közfunkciója 1987-től a Francia Közigazgatás-tudományi Intézet (*Institut français des Sciences administratives*) főtitkári széke. A Lille II. Egyetemen (*Université de Lille II*) kezdte oktatói karrierjét, itt lett a közigazgatási jog professzorává 1994-ben. Ugyanezen évtől a CNRS Kutatóközpont (*Centre de recherche CNRS*) igazgatója. Mindkét pozícióját 1998-ig töltötte be. A Párizsi Panthéon-Sorbonne I. Egyetem professzora volt 1998-tól 2016-ban bekövetkezett haláláig.

Pályájának csúcsa a helyi önkormányzati joghoz kötődik. A témakör legfontosabb nemzetközi kutatási szervezetének, az Európai Helyi Igazgatás Kutatócsoport (*Groupe de Recherche sur l'Administration Locale en Europe*) igazgatója volt 1998 és 2016 között. A közigazgatási jog mellett az alkotmányjogot, illetve az európai uniós közjogot is kutatta. A poliglott professzor francia anyanyelvén túl magas szintű olasz, spanyol, német, továbbá orosz nyelvtudás birtokában volt. Szaktudását vette igénybe a Világbank Koszovó, illetve Chile vonatkozásában. A francia helyi és területi önkormányzatokra

vonatkozó (az Európai Helyi Közigazgatás Kutatócsoport, a GRALE körében indított) jogi és vezetéstudományi kérdésekkel foglalkozó folyóirat (*Droit et Gestion des Collectivités territoriales*) főszerkesztője is volt. Rendkívüli tudományos munkásságot és előadói tevékenységet fejtett ki (Perroud, 2017:III., XIII–XIV; Wollmann, 2017:923–924.).

Rendkívül értékes a kötet azon része, amely egy-egy rövid visszaemlékezés körében a professzor emberi oldalát hozza közelebb. A stúdiumok, az oktatás, a jellemformálódás éveiről olvashatjuk az *Institut d'Etudes politiques de Paris* (IEP), (azaz a *Science Po*) falai közötti időszak krónikáját. Erről évfolyamtársa, a *Panthéon Sorbonne* I. emeritus professzora, Daniel Gaxie emlékezett *Les années des formations* című tanulmányában (Perroud, 2017:XXV–XXVII). Marcou itt főként történelemmel, a politikai és közigazgatási intézményekre vonatkozó tanokkal, valamint politikai gazdaságtannal ismerkedett. 1968-ban végzett, és mint az IEP legtöbb hallgatója, ő is baloldali volt. Pontosabban nem valamiféle baloldaliságról van szó, hanem a Kommunisták Hallgatók Szövetségének (*Union des Etudiants Communistes*) tagjaként kifejezetten kommunista érzelmekről, amelyeket később sem rejtett véka alá (Sališčeva, 2017:5-314.).³ Hallgatóként főképpen közgazdaságtani-politikai gazdaságtani kérdésekről (a gyakorlati nézőpont, illetve az előíró jelleg helyéről) vitatkozott, és ezek a viták is baloldali irányultságát erősítették. Már joggyakorlata kezdetén is a helyi igazgatás ügyeivel foglalkozott. Doktori (PhD) munkájában is közjogi kérdéseket vizsgált, majd tudását német területen, egy lipcsei tanulmányúton fejlesztette tovább.

Fontos utalni Marcou professzor és a GRALE kapcsolatára is. Ezt teszi Nicolas Kada *Gérard Marcou et le GRALE* című írásában (Perroud, 2017:XXV–XXVII). 1998 és 1999 fordulóján vette át a szervezet irányítását, melyet haláláig folytatott. Ennek során lelkiismeretesen alkalmazta a multidiszciplinaritás és az összehasonlítás követelményeit programmá formulázva, mint a különféle közigazgatási és jogrendszerek jó ismerője. Kiemelkedő tevékenységében a helyi közszektor reformjára létrehozott európai program.⁴

Külföldi kapcsolatait illetően joggal teszi fel a kérdést Laurent Vidal *Gérard Marcou et l'étranger* című tanulmányában (Perroud, 2017:XXIX–XXX), professzortársa a *Sorbonne*-on, hogy van-e olyan nagy nemzetközi szervezet, ahol Marcou ne dolgozott volna? Külföldi érdeklődése nyilván a francia jogi kutatásokra is frissítőleg hatott. Vidal e körben Marcou keleti kapcsolatait (ez leegyszerűsítően a kelet-európai és a közép-európai államokat⁵ takarja) emeli ki. Marcou professzort 2016. október 24-én Kolumbiában, Bogotában, a Del Rosario Egyetemen, egy nemzetközi konferencián tartott előadása közben érte a halál.

Tudományos munkásságának csupán részleges bibliográfiája ismert (Perroud, 2017:III–XI), mintegy 100 feletti, nem túl szakszerűen leírt tétellel. Közel húsz (alapvetően szerzői-szerkesztői) monográfiája ismerhető meg ezek alapján. Marcou fő művének a Verebélyi Imrével⁶ közösen írt és szerkesztett alkotás, az angol nyelvű *New Trends of Local Governments in Western and Eastern Europe* tekintendő (Marcou et al., 1993). Ennek a kötetnek az a jelentősége, hogy először vetette egybe tudományosan a rendszerváltó közép- és kelet-európai országok helyi igazgatási rendszerét a nyugat-európai országok hasonló rendszereivel (hasonlóan értékeli Wollmann, 2017:924). Az

egyéb monografikus munkákat az összehasonlító közigazgatási anyagi és eljárásjogi törekvések jellemezték (Marcou–Kistenmacher–Clev, 1994; Marcou–Siedentopf, 1994; Marcou–Ben Salah, 2000). Szükséges említeni, hogy a francia és angol nyelvű kollektív monográfiákon túl számos könyvfejezet és folyóiratcikk is fűződik a nevéhez.⁷

AZ EMLÉKKÖTET ÉS JELENTŐSÉGE

A megemlékező kötet előtanulmányai, életrajzi és bibliográfiai részei a római számokkal jelzett első harminc oldalra terjednek ki. A kötetnek számos szerkesztője van,⁸ ez is jelzi Marcou iskolateremtő voltát. Közülük a tanítványok körében professzorrá kinevelt Thomas Perroud emelendő ki. A tanulmányok (melyeknek száma 87: 78 francia, 5 angol, 1 német, illetőleg 3 spanyol tanulmány) 1175 oldalra terjednek.

A kötet tematikai felosztása önmagában is sokat elmond a közigazgatás, a közigazgatási jog, illetve az összehasonlító közigazgatás hangsúlyairól. (Az egyes nagy részekben belül a szerzők tanulmányai a szerzői családnevek ábécérendjében követik egymást.) Kifejezetten összehasonlító jogi (*droit comparé*) címszóval csupán néhány tanulmány került együvé (látható lesz a későbbiek során, hogy az összehasonlítás ennél jóval tágabb körben jelenik meg a kötet horizontján).

A következő nagy rész a helyi önkormányzást, helyi önkormányzatokat (*collectivités locales*) vizsgálja, úgy is, mint Marcou tudományos vizsgálódásainak egyik centrális problémáját. A globalizáció (*mondialisation*) közjogi és gazdasági kérdései körében a szabályozással kapcsolatos fogalomadást tekintik át Marcou munkásságában; az orosz–amerikai–európai összehasonlítás körében vizsgálja a kötet a fejleményeket, a közszolgáltatások nyújtását, a neoliberális versenypolitikát, a vasúti és közúti szektor liberalizációját, a pénzügyi tranzakciók kérdéseit, a vízügyi koncessziókat, a szerencsejátékok jogi kérdéseit is tekintetbe veszik. A jog és a gazdaság kérdéseire általánosan reflektáló fejezet foglalja a köz és a magán egymás mellé állításával, az osztó igazságossággal, a jog értelmezésével és megtestesülésével (*interpretation et concrétisation*), a jogrendszer következetlenségeivel (*incohérence*), a középszinttel (*méso-institution*), a jogászok és a közigazgatók közötti párbeszéd szükségességével. Az utazás a közigazgatási jogban (*Voyages au sein des droits administratifs*) című fejezet új utakat mutat az adminisztratív jog területén. A napjaink közjogi kihívásait vizsgáló fejezet számos elemzést vesz górcső alá.

Az elemzés módszertanilag azonban túl esetleges lenne, ha az adott részek és fejezetek sorrendjében haladna. Kulcsot a nagy jogágak sem adnának, mivel nem egy olyan téma van, amely nem csupán egyetlen jogágot vizsgál, illetve vannak nem jogi témák is. Gyümölcsözőnek ígérkezik, ha egyfelől egyes általános témák mellett alapvetően a (legtágabb értelemben vett) nagy közigazgatási rendszerek (Szamel et al., 2011:5–970) mentén haladunk (EU, frankofón, germán, skandináv, angolszász, poszt-szocialista, ázsiai, afrikai rendszerek). Ez két szempontból is hasznos: részben feltárul a kötet összehasonlító gerince, részben az egyes közigazgatási rendszerek képesek az elomló tematikákat egységbe szervezni. Másfelől nem lehetséges valamennyi tanulmányról behatóbban írni, így azokat választottuk ki, amelyek a magyar olvasók

számára a leghaladóbb mainstream újdonságokat, illetve a legmélyebb tudományos elemzéseket jelenítik meg a számos nemzetiségű szerzők által négy különféle nyelven írt tanulmányok körében. Nyilván adódik a nyelvi egységességből adódó előnyök hiánya mint ok, de egyaránt lehetséges valamiféle jó értelemben vett multikulturalizmus iránti igény. Közel ötven tanulmányt tekintünk át, tanulmányonként 800–1000 leütés keretében, amely e lehatárolások mellett is terjedelmes vállalkozás. Figyelemmel vagyunk arra, hogy valamennyi nem francia nyelvű írást felvonultassunk, tekintettel a közigazgatások nemzeti sokszínűségére. Amely esetben a nyelviség tényét külön nem kezezzük, ott francia nyelvű tanulmányról van szó. A szerzők affiliációi körében az intézményneveket magyar nyelven tüntetem fel, az esetleges idegen nyelvű rövidítések tájékoztatósi célt szolgálnak.

AZ EGYES FEJEZETCSOPORTOK

Összefoglaló jellegű, elméleti alapozású (általános) témák

Jacques Chevallier, a Paris II. (Panthéon-Assas) Egyetem professor emeritusa, a kötet egyik legmagasabban jegyzett szerzője a terület fogalmára (*notion territoire*) vonatkozó reflexiókat vizsgálta *Réflexions sur la notion de territoire* című művében (Perroud, 2017:97–104). Szerinte a kérdés vizsgálata fontos Gérard Marcou életműve szempontjából is. Ismeretes felosztás a tárgyi szempontú terület (*territoire-objet*); alanyi szempontú terület (*territoire-sujet*), illetve területi lehatárolás (*territoire-limite*). Nyilván e körben a tér (*espace*), valamint a társadalmi tér (*espace sociale*) fogalma sem kerülhet meg. Jelentékeny megállapítása, hogy a különféle politikai szervezeti formák az ókortól máig területi logika mentén épülnek fel, és a területi elv (és a szuverenitás) a modern állam konstrukciójának alapelve, amely a politikai hatalom jellegadását (*caractéristique*) a politikai hatalom területi dimenzionálási eljárásaként (*processus de territorialisation*) fogja fel.

Giuseppe Di Gaspare, a Guido Carli Nemzetközi Társadalomtudományi Szabadegyetem (LUISS) Politikatudományi Intézetének docense az osztó igazság⁹ kérdését dolgozza fel különböző ókori magánjogi példákon keresztül, néhány modern párhuzammal *La justice distributive: de Homer à Rawls* című tanulmányában (Perroud, 2017:623–634). Az ajándék (*don*), csere és elosztás kérdéseit vizsgálta az *Íliász*, a pénz, a csere, illetve az osztó igazságosság témáját Arisztotelész *Nikomakhoszi etikája* alapján; az ókori görög jogfelfogás, illetve a görög *polis* és a római *municipium*, illetve a kétféle dologi jog összevetését Arisztotelész és Ciceró különféle munkái tükrében végezte el.

Eros Roberto Grau, a Sao Paulói Egyetem tiszteletbeli professzora, a brazil Szövetségi Legfelső Bíróság tagja a jogértelmezés és a jog megtestesülése (*concrétisation*) témakörében írta tanulmányát *Quelques observations sur l'interprétation et concrétisation du droit* címmel (Perroud, 2017:635–644). Kiemeli, hogy Marcou sok tekintetben inspirálta tanulmányait, e témaválasztás is a közös gondolatcsere révén született. Szerinte a normatív jogi szöveg nem tartalmazza, nem foglalja magában közvetlenül (*immédatement*) a (jogi) normát. Ez értelmezéssel és „megtestesítéssel” (konkretizálással) lesz

normává. Ez utóbbi magában foglalja a normatív textus lassú fejlődését (*chémiquement*) a konkrét (jogi) normával szemben. A normatív szövegezés tehát csupán a norma töredéke (*fraction*), amely a jogi nyelv része, de ez még önmagában a szerző szerint nem hoz létre normát. Az írás további része ezen a gondolati nyomonon halad tovább. E körben sor kerül a normatív tartalom meghatározása; a szöveg és a norma; a törvényhozási és a normatív jogi dimenzió közötti ellentét; a hatalmi ágak elválasztása, a jogi textus és a norma; az értelmezés mint a jogi norma létrehozója; a törvényhozói (autentikus) értelmezés kérdéseinek vizsgálatára, egyéb problémák mellett.

Odete Medauar, aki a Sao Pauló-i Állami Egyetem Jogi Karán a közigazgatási jog tiszteletbeli tanára, a köz és magán kérdéséről alkotta meg dolgozatát *Le public et le privé* címmel (Perroud, 2017:663–670). A közszektor és a magánszektor a társadalmat jellemző kettős felosztás, amely a jog univerzumában egyfajta „summa divisio” képében, közjogként és magánjogként jelenik meg. A közjog-magánjog felosztás valójában az általános köz-magán felosztás tükörképe a szerző szerint. Arendt és Ferraz kutatásaira hivatkozva utal a közismert ógörög (oikos-nomos-polis) és római (ulpiánuszi) előzményekre. A köz-magán dichotómia fejlődése körében utal a totális állam (*État absolu*) jelenségére, mondván, hogy az ilyesfajta államok a társadalmi élet minden szegmensét ellenőrzik. Ennek ellentéte a szerző szóalkotásával az eltávolodó állam (*État éloigné* – nem azonosítható a *Freistaat*tal, az *État libre* lenne). Az eltávolodó állam liberális konstrukció, amely az egyének társadalmi, gazdasági és vallási életével szemben tanúsított távolságtartást jelzi. A köz-magán dichotómia harmadik fajta államtípus-alapú megközelítése (bár a szerző nem mondja ki, de) – ritkán használt kifejezéssel élve – minarchista, azaz a gazdasági életben az államot minimális szerepre szorítja (*État minimum* – éjjeliőr állam). Utóbbi megközelítés tagadja a politikai, társadalmi, szakmai közvetítő csoportok (*group intermédiaire*) szerepét. A második világháború utáni időszak indokolta az állami beavatkozás szerepének megnövekedését, erősödött a szakszervezetek és a nem kormányzati szervezetek (*organisations non-gouvernementales*), fogyasztóvédelmi csoportok szerepe. A köz- és magánszféra elválasztása Medauar szerint a 19. században is létezett. E körben kiemeli a 19. századi nagy magánjogi kodifikációk szerepét (ezek összefoglalása: Hamza, 2002). A második világháborútól az 1970-es évekig jellemző volt az államosítás (*étatisation; nationalisation*), amikor magánvállalatok kerültek állami kézbe. Szükséges megjegyezni, hogy az államosítás (Cserhalmi–Strassenreiter, 1983; Világhy–Benárd, 1948) a szocialista országokban a második világháború után az itt leírtnál jóval fájdalmasabb, kisüzemekre, bérházakra, kisebb lakóingatlanokra kiterjedő, kártalanítás nélkül, nemegyszer a tulajdonosok vidéki kitelepítésével vagy lakosságcsere keretében, más államok területére történő kényszerkiköltöztetésével járt együtt.¹⁰ Az 1980-as évek a köz- és magán megkülönböztetése, illetőleg a közjog-magánjog dichotómiája terén is változásokat hoztak. Részben a korszak válságai említhetőek ilyenként. Ilyen volt Reagan és Thatcher magángazdaságot támogató szerepe, az Európai Közösség közszolgáltatás-konceptiója, amelyet Marcou a nagy hálózatok és kartellek (*monopole*) kora nyitányának nevezett egy 2001-es írásában. A berlini fal leomlását (1989) és a Szovjetunió összeomlását (1991) követő korszak közszolgáltatásokat érintő privatizációs tendenciáit a közpénzek csekély mennyiségével, illetve az

állami vállalatok és közvállalatok hatékonyságával magyarázza. Használhatónak tartja Jean Rivero, a neves francia közigazgatási jogász 1965-ben keletkezett elméletét a mai problémákra, mely szerint a fennálló demokrácia és a működő közigazgatás inkompatibilis egymással. E körben felvetett kérdés, hogy az egyén alá lehet-e vetve (*assujetti*) az abszolút államnak?

Vincent de Briant, a párizsi Créteil Egyetem Általános Közigazgatási Intézetének igazgatója a nemzetközi közigazgatási jog önállóságának kérdését vizsgálta *De l'autonomie du droit des relations entre administrations* című tanulmányában (Perroud, 2017:735–744). A közigazgatás egysége a francia tudományosság ismert tétele. Törvény mondja ki a közszolgáltatások vonatkozásában is, hogy a közigazgatás a köz érdekében tartozik eljárni. Fontos a szerző azon elképzelésére rámutatni, hogy valójában akár a decentralizációt, akár a dekoncentrációt, akár más szervezési elvet vizsgálunk, a közigazgatás szervezete és az általános közigazgatási jog magát az államot határozza meg és foglalja keretbe. Ez az alapállás adja a közigazgatás alapintézményei (*institutions administratives*) és az általános igazgatásszervezési elvek jelentőségét mintegy az államtudományi koncepcióhoz visszatérő gondolatként. E körben a „közigazgatási kapcsolatok jogaként” (*droit des relations entre administrations publiques*) jellemzett (Hajdu, 1967:629.) nemzetközi közigazgatási jogot (Neumeyer, 1910–1936) vizsgálja. Ennek körében utal arra, hogy a gazdasági korporációk versenyjogi szabályozásának közigazgatási részében az érdekelem gyakran találkozik az akarati elemmel, illetve utal Maurice Hauriou, a neves francia közigazgatás-tudós institúcióelméletére, melynek alapján irányító eszmék és szervezési elvek, valamint organizáló akarat szükséges ahhoz, hogy az egyének érdekcsoportjai eszméket valósítsanak meg. Ezen a területen is nagy a társadalmi (szociális) demokrácia, a helyi demokrácia, illetve az egyetemek esetében a tudomány demokratizmusának (*démocratie académique*) szerepe. Jean-Bernard Aubyval egyetértve vonja le a következtetést, hogy a nemzetközi közigazgatási jog területén jelentkező partikularizmus, helyi érdekek vizsgálata nem csupán a szervezési elvek vagy a jogi rezsim vizsgálatát jelenti, hanem az egyes ágensek változó állapotának hatását is fontos tekintetbe venni az egyes közigazgatások működése során.

Claude Ménard, a Paris I. (Panthéon-Sorbonne) Egyetem Közgazdasági Karának professzora írásának tárgya a középszint. Címe: *Le lien manquant: le rôle-clé des 'mésos-institutions'* (Perroud, 2017:671–682). A középszint intézményi oldala (*mésos-institutions; institutions of meso level*) a közigazgatási kutatások fontos része, Marcou pályájának kiteljesedésében és termőre fordulásában (*prolifique*) is szerepe volt a témának. A kérdés nem vizsgálható a közpolitika (*action publique*) ismerete nélkül. A fő megállapítása a tanulmánynak, hogy a középszint intézményeinek működtetése (*mise-en-oeuvre*) egy hanyatló és eltérést engedő általános szabályozás része. Ezzel szemben a mikroszint szabályozását a belső szervezeti szabályok rendezik, míg a makroszint intézményeit formális és informális általános elvek regulálják.

Sabine Kuhlmann jelenleg a közigazgatás-tudomány, a politikatudomány és a szervezéstudomány professzora a Potsdami Egyetemen. Korábban az összehasonlító közigazgatás professzora a Speyeri Egyetemen, a tudományterület egyik vezető szakembere Németországban. A helyi önkormányzati rendszereket és a helyi önkormány-

zati reformokat vizsgálja angol nyelvű tanulmányában, melynek címe *Comparing Local Government Systems and Reforms in Europe* (Perroud, 2017:255–268). Az európai helyi önkormányzatok az utóbbi időben számos reformon (*multiple reforms*) estek át, erre francia, belga, angolszász és német szerzők példáit idézi. Ezzel együtt a kérdésben interdiszciplináris kutatások indultak (francia, olasz, német, szlovén példák), többek között Marcou és a GRALE vezetésével. Igen termékenyítőek a kontinentális közigazgatási rendszerek kutatása tekintetében a francia–német, illetve európai uniós perspektívák (*French-German and European perspectives*). Különösen öröm ezt a világos beszédet olyan időben olvasni, amikor szinte mindent az angolszász nézőpontnak rendelnek alá, holott az ottani közigazgatás-tudomány (főképp a közigazgatási jogtudomány) történetileg a kontinentális Európa fejlődéséhez képest (évszázados lemaradásával) megkésett volt, ha éppen a szervezés- és vezetéstudomány tekintetében iránymutatónak mondható is (Koi, 2018a:117–128.; Koi, 2018b:503–510.). Az intézményi dimenziókat a dolgozat több szálon ragadja meg. Az első ilyen szál a helyi önkormányzatok autonómiája és funkcionális profilja, ahol a helyi szint szabad belátásának fokát (*local discretion*) vizsgálja a helyi adókievetés szabadságán keresztül. Ez a nem EU-tag Svájcban a legmagasabb mértékű (a saját bevételek 64%-a), míg a posztthatcherianus¹¹ Angliában a legalacsonyabb (13%). Ehhez képest ez az arány Németország esetében 40%, Olaszország esetében 37%. A helyi önkormányzatok számos országban alkotmányilag kodifikált státuszt élveznek (Franciaország, Németország, Olaszország, Svédország), bár ez részben csökkentett mértékű kötelezettségeket takar csupán (Franciaország, Olaszország). Britannia esetében a 2000-től kezdődő helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényhozás legyengítette a hagyományos ultra vires elvet. A területi dimenziókat (*territorial profiles*) az észak-európai és a dél-európai önkormányzati modell szembeállítását jelenti. A helyi önkormányzati reformok összevetése a határon átnyúló helyi együttműködések, illetve a nemzetek feletti jogalkotás jelentőségét, valamint a területi különbségek csökkenését (*territorial upscaling/amalgamation*) tárja fel.

Jean-Marie Pontier, az Aix-Marseille-i Egyetem emeritus professora variációit az állam és decentralizáció kérdésben vetette papírra *Variations sur l'État et la décentralisation* címmel (Perroud, 2017:335–354). Szerinte a decentralizált állam kettős irányultsággal (*orientation double*) jellemezhető. Maga a decentralizált állam nem új államtípus, hanem az állam és a helyi önkormányzatok közötti kapcsolat gyakorlati vonatkozásait újítja meg, osztja újra a lapokat. Ennek kulcsa a helyi önkormányzatok (és egyéb közjogi jogi személyiséggel bíró entitások) közötti kapcsolat. Ez persze nem újdonság, a szakszervezetek szerepének kiemelése mellett főként az állam és a régiók, illetve az állam és a helyi önkormányzatok közötti „szerződések,” valamint „egyezmények” jogintézményeinek virágzásával találkozunk. A helyi önkormányzatok együttműködhetnek egyes magánszemélyekkel is, ezt a fajta partnerséget Achille Mestre munkásságából ismerhetjük meg, aki az ilyesfajta kooperációt személyre tekintettel (*intuitu personae*) is lehetségesnek tartja.

François Rangeon, az amiens-i Jules Verne Egyetem Politikai és Közpolitikai Kutatóközpontjának professzora a regionális reformokról (bár kérdőjellel, de) mint a túlzások reformjáról ír *La réforme régionale de 2015, la réforme de trop?* címmel (Perroud,

2017:355–362). A kérdéseket a közpolitika (*action publique*) szempontjából vizsgálja. A tanulmány alcímében kérdőjellel a végén vizsgálja a reformok szükségességét. Ennek eredőit a francia régiók europánizációjában látja, továbbá a régiók dinamizmusának újjáélesztésében. Érdekesség, hogy hangsúlyozza a francia önkormányzatiság újdonságjellegét, amely a francia területi igazgatásra is kihat. A francia regionális törvény szerepét illetően Hélène Paulinat véleményéhez csatlakozik, aki szerint a törvény egészében nem hozott forradalmi változást a regionális hatáskörök elosztását illetően.

Pierre Bourdon, a Maine-et-Loire-i Egyetem Jogi Karának professzora dolgozatának tárgyköre a közszolgáltatások megfelelő (helyes) működése, címe: *À la recherche du bon fonctionnement du service public* (Perroud, 2017:705–720). Az írás kiemeli a folyamatosság, az egyenlőség és az alkalmazkodóképesség jelentőségét, ezeket a közszolgáltatásokra vonatkozó „törvényeknek” nevezi. Louis Rolland munkásságára utal, mely bizonyítja, hogy e körben az egyenlőség elve nincsen alárendelt helyzetben (*place subalterne*), sőt meghatározza a francia politikai és közigazgatási rendszert. (Megjegyzendő, hogy e ragaszkodás eszmetörténeti gyökerei még az 1789-es francia forradalom időszakából erednek.) Fontos megállapítás, hogy a megfelelő (helyes) működés nem önmagában jellemzője a közszolgáltatások nyújtásának, azonban a közjogi (és magánjogi) szabályok és maguk a konkrét általános és ágazati törvények szövege, továbbá az egyenlő hozzáférés lehetővé tétele erre több példát ad, amelyek kifejezetten egy adott intézmény vagy ágazat esetében elő van írva (egyes intézmények: az alkotmányos intézményrendszer, a piac, a közérdekű nyomásgyakorló csoportok; egyes hálózatok: világháló, elektromos hálózat, gázszolgáltatás; egyéb rendszerek: biztonság, fizetési rendszerek, felszíni vízrendszerek).

Az Európai Unió

Ivan Kopric, a Zágrábi Egyetem Jogi Kara Közigazgatás-tudományi Tanszékének tanácskezelő professzora a decentralizáció és *governance* kapcsolatát vizsgálja az Európai Unióban *Decentralisation as a Precarious Component of Contemporary European Governance: From Concepts to Practice* című angol nyelvű tanulmányában (Perroud, 2017:243–254). Kopric szerint az európai *governance*-koncepció az európai közigazgatási térség eszméjével verseng. Ebben a versengésben számtalan elv, elem, irányvonal jelentkezik, mint föderalizmus, regionalizmus és vertikális dekoncentráció. A decentralizáció nemcsak hatalomtechnika, közfeladat-telepítés és forrásáthelyezés a központi közigazgatási szervektől a helyi önkormányzatok felé, hanem érték, mérce, illetve a demokratikus társadalom előfeltétele a szerző nézőpontjából. Alexis de Tocqueville amerikai demokráciáról írott könyvét hívja segítségül, mely szerint a helyi hatalom szelleme tartja fenn és adja az életet. Fontos meglátása, hogy az „ideológiai létra” sokféle fokán állókra hatott a decentralizációs eszme, úgymint szocialisták, marxisták, anarchisták, liberálisok, demokraták és más effélék. A helyi önkormányzatok öt szerepét emeli ki: közigazgatási, politikai, szolgáltatásnyújtási, gazdaságfejlesztő és ökológiai.

Marie-Christine Steckel-Assouère, a Limoges-i Egyetem adjunktusa, a GRALE-CNRS Önkormányzati Bizottságának vezetője, a GRALE-CNRS Tudományos Bizottságának

alelnöke Marcou életművének elméleti hozadékaikról írt az európai helyi önkormányzatok és az EU közigazgatása vonatkozásában *L'apport doctrinal du professeur Marcou au droit comparé des collectivités territoriales en Europe* címmel (Perroud, 2017:403–417). Alapvetően e körbe tartozik az összehasonlító önkormányzati jog (elsősorban az EU-tagállamok vonatkozásában, de nem csak ott). A néhai professzor kutatásai során a regionalizáció öt típusát dolgozta ki. Nagyon fontosak voltak a helyi autonómia fogalmának kialakítása érdekében tett erőfeszítései. Fontos megfigyelése volt, hogy a helyi önkormányzatok (*collectivités locales*) jellemzése az autonómia, illetve a szabad igazgatás (*libre administration*) kifejezésekkel szokásos a különféle alkotmányokban. Az 1985. október 15-én elfogadott, de Franciaország által csupán 2007-ben ratifikált Helyi Önkormányzatok Európai Kartája adja meg Marcou kutatásainak időtávját.

Laurence Potvin-Solis, a Caen Normandie Egyetem professzora, Jean Monnet Chair, a GRALE Önkormányzatok és az Európai Unió Bizottsága vezetője a helyi és regionális autonómia, illetve az EU-tagállamok nemzeti identitásának kapcsolatáról írt *Autonomie locale et régionale et identité nationale des États membres de l'Union européenne* címmel (Perroud, 2017:363–390). E körben utal az egyes uniós alapító szerződések azon rendelkezéseire, melyek szerint tiszteletben kell tartani az Európai Unió tagállamainak nemzeti identitását, az alkotmányos és politikai rendszer sajátosságait, ideértve a helyi és regionális autonómiát is. Ezek a szerződések elismerik az alapvető állami funkciókat és területi integritásukat. A helyi autonómia vonatkozásában kiemeli az identitás fogalmának eltéréseit a tagállamok, illetőleg az EU gyakorlatában. Azaz az identitás jelentése és a fogalom működése más a tagállamokban, mint a jogközösségekben. A szerző szerint az eltérést feloldani kívánó fogalomadások sikere az uniós jogban relatívnak minősíthető. A helyi és regionális autonómiák – a szó kontinentális európai eredetű értelmében – a föderális államokban a normatív szubállami (*infra étatique*) autonómia erős, a megfelelő hatáskörök gyakorlását koordinálják.

Alberto Ruiz Ojeda, a Málagai Egyetem Jean Monnet-professzora a MiFID pénzügyi szabályozás körében a pénzügyi tranzakciós kockázatmegosztást vizsgálta kritikai aspektusból spanyol nyelvű *La asignación riesgos en la transacciones financieras mediante la normativa MiFID (Una aproximación crítica)* című tanulmányában (Perroud, 2017:553–564). A MiFID angol rövidítés, feloldása Markets in Financial Instruments Directive, azaz a Pénzügyi eszközök piacairól szóló 2004/39/EK irányelv, az írás ennek, illetve a kapcsolódó egyéb EU-joganyag kérdéseit vizsgálja. A szerző kifejezetten említi, hogy a MiFID II. javaslata 2016. június 25-én már olvasható volt, és 2018. január 3-ra tervezték a végszavazását. A normák implementálása a spanyol jogba is megtörtént. A kritikai elemek az esszében leginkább a jogi személyiség (*persona jurídica*) fogalom irányelvben való használata (4. cikk (1) bek. és 21. cikk (4) bek. b) pont), továbbá a befektetési szolgáltatások (*servicios de inversión*) körében a harmadik felek szakmai jellege történő utalások vonatkozásában jelentkeznek.

Tiphaine Thauvin a párizsi Ügyvédi Kamara tagja, témája a méltányosság fogalmának alkalmazása a közigazgatási bírói ítélezés és az európai uniós bírói ítélezésre vonatkozó jogtudományban, írása címe *L'usage de la notion d'équité dans la jurisprudence du juge administratif et du juge de l'Union européenne* (Perroud, 2017:1037–1048). Arisztote-

lész szerint a méltányosság az igazság egy fajtája. A méltányosság a szerző felfogásában pedig konkrét igazság, illetve „pozitivistá tabu”. Idézi Guy Braibant felfogását, mely szerint a demokratikus társadalomban valamennyi törvény méltányos. A méltányosság felfogható a kártérítéshez való jog forrásaként is. A (francia) közigazgatási bírászkodás hosszú történetében ilyen volt a Cames ügy (Rec. 509; 1895. június 21.). Ezt az ügyet a francia Államtanács a méltányosság elvének példájaként is hivatkozta. Az Európai Unió Bírósága előtt hasonló méltányossági eset volt a Coleman kontra Attridge Law és Stevie Law ügy (C-303/06; Rec. 2008 p. I-05603.).

A frankofón rendszer I.: francia példák

Florence Crouzatier-Durand és Didier Guignard, a Toulouse Capitole Egyetem oktatói a francia regionális nyelvek elismerésének tagadásáról írnak a decentralizáció, helyi identitás és a regionális különféleség vonatkozásában *Le refus de la reconnaissance des langues régionales en France. Décentralisation, identité locale, et diversité régionale* címmel (Perroud, 2017:117–128). A dolgozat Hannah Arendt azon gondolatával indít, mely szerint a mindennapok világa az, amelyet születésünktől kezdve mindaddig keresünk, míg utolsót nem sóhajtunk. Az 1951-es Deixonne-törvény, azaz a helyi nyelvek és nyelvjárások oktatásáról szóló törvény (*Loi no. 51-46 du 16 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux*) volt az első jogi instrumentum, amely foglalkozott a problémával Franciaországban, mégpedig a baszk, a breton, a katalán és az oksztán/okcítán (azaz provanszál) nyelvek tekintetében.¹² 1974-ben a korzikai, 1981-ben a tahiti, 1992-ben az elzászi nyelv nyert el hasonló státuszt. Ennek ellenére az 1958-as alkotmány a francia hivatalos nyelv jellegét erősítette meg, és ezen a későbbi módosítások sem változtattak. A tanulmány a francia forradalomtól tekinti át a helyi nyelvek szerepét Franciaországban. A franciák idegenkedését már ekkor, 1790-től jól jellemzi a Barère-jelentés egy szöfordulata, mely szerint a föderalisták és a babonások alsó-bretoni nyelvjárásban, az emigráció és a [francia] köztársaság[i államforma] gyűlöli német nyelven, az ellenforradalmárok olaszul, a fanatikusok pedig baszk nyelven beszélnek. Az írás részletesen elemzi a Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartája Franciaország általi ratifikációjának elmulasztását, megmagyarázhatatlan inkoherenciaként tekintve azt.

Bernard Dolez, az Université Paris I. (Panthéon-Sorbonne) oktatója, a GRALE társigazgatója a régiók, a községek és a területi reform kérdéseiről alkotta meg dolgozatát *12 régions, 2000 communes. Du club Jean-Moulin à la réforme territoriale?* címmel (Perroud, 2017:153–168). A szerző áttekinti Franciaország területi-statisztikai számbavételét. Ennek keretében megismerhető, hogy Franciaország 38 ezer községre oszlik (mint Dolez helyesen rámutat, a községek a parókiák utódai, melyek több kontinentális európai államban és Nagy Britanniában is léteztek).¹³ 1968-ban a Jean-Moulin Club ezek tanulmányozására, a területi reform érdekében alakult.¹⁴ Törekvéseik között szerepelt nagyobb helyhatóságok (*collectivités majeures*), ennek körében 2000 (nagy)község és a 12 régió létrehozatala. Közel ötven évvel később az ország 13 nagyvárosi régióra (*régions métropolitaines*) és valamivel több mint 2000 saját költségvetéssel rendelkező

községre (községközösségre) oszlik (az összes községszám kissé 38 ezer feletti, erre a szerző külön nem tér ki, de rengeteg a kisközség).¹⁵ Az írás a Jean-Moulin Club szerepét, javaslatait, sikereit és kudarcait vizsgálja a területszervezési reformok tükrében, amely 50 éve a „2000 község 12 régió” jelszóval indult.

Jean-Claude Douence, a Pau-i Egyetem emeritus professora a helyi önkormányzati joggal kapcsolatos néhány elfogadott gondolatot (*idées reçues*)¹⁶ elemez. Tanulmánya címe: *Sur quelques idées reçues en droit des collectivités locales* (Perroud, 2017:181–194). Az 1871-es és az 1884-es községi törvény gondolatiságának taglalása mellett utal Roger Bonnard 1935-ös klasszikus közigazgatási jogi uralkodó koncepciójára, mely szerint a közintézmények (*établissements publics*) létrehozatala ugyan állami döntés, de ezekhez közszolgáltatás (*service public*) kötelme is kapcsolódik. Hasonlóképpen vizsgálja a kérdést az 1958-as alkotmány tükrében. Bemutatja továbbá a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát (*pouvoir réglementaire local*), a helyhatóságok önszerveződési jogát (*pouvoir d'auto-organisation des collectivités territoriales*). Fontos kérdés, hogy a helyi önkormányzatok nem gyakorolnak felügyeletet egymás felett az 1983-as szabályozás alapján. A probléma az 1871-es községi törvényhez képest újabb gondolatnak számít, akkoriban a megyei bizottság általános tanácsa községek közötti (*vicinal*) ügyekben és pénzügyekben beavatkozási, „gyámkodási” (*tutelle*) joggal rendelkezett.

Maryse Deguerge, a Paris I. (Panthéon-Sorbonne) Egyetem Jogi Karának profeszszora a francia közigazgatási bíráskodással kapcsolatos szabályozást vizsgálta. Munkája: *Sur la fonction de régulation du juge administratif français* (Perroud, 2017:763–777). Rögzíti, hogy a francia közigazgatási bíráskodás szabályozása az állami és az államigazgatási szabályozás része, a jogrendszer egyik nagy fontosságú területe, melynek alapképletét a törvény és a rendes bíró, az ítéldbíró (*juge ordinaire*) adja. Persze a különféle szabályozási teóriák behozzák a képletbe a közhatalmi tényezők és a közszolgáltatások ismert problémái mellett az olyasfajta új bizonyítási eszközöket, mint a környezeti információk és az azokra vonatkozó, globálissá váló szabályozás. A dolgozat külön foglalkozik az igen neves Jean Rivero kutatásaival, amely az Államtanács szabályozó bírósági (*Cour régulatrice*) jellegét vizsgálta. A bírói szabályozás körébe sorolja Deguerge a közigazgatási aktusok érvényesíthetőségét (*justiciabilité des actes*), az EU-jog szerinti kedvezményes elbánás szabályait (*traitement préférentiel du droit de l'Union européenne*). Külön is szól az Államtanácsot ért kommunikációs kihívásokról és ezek növekvő szerepéről.

Nicolas Kada, a Grenoble-Alpes-i Egyetem közjogi professzora, a GRALE társigazgatója az új francia közigazgatási eljárási törvény és a helyi önkormányzatok kapcsolatát tanulmányozta. A tanulmány címe: *Le code des relations entre le public et l'administration: le local, un nouveau Graal?* (Perroud, 2017:851–859). A szójátékot tartalmazó címadás az Európai Helyi Közigazgatás Kutatócsoport (*Groupement de recherche sur l'administration en Europe*, GRALE), illetve az újonnan megjelent első francia közigazgatási eljárási kódex (*Code des relations entre le public et l'administration*; rövid: CRPA) helyi igazgatási vonatkozásait jellemzi új Grál kehelyként: „A területi önkormányzatok szabad igazgatása, íme, itt a GRALE új szent Grálja.” A 2016. január 1-jével hatályos CRPA-t ennek új példájaként jellemzi. Az írás kitér arra a problémára, hogy korábban a helyi szintet a közigazgatás egyszerűsítése nevében figyelmen kívül hagyták. A tanulmány ezeket

a problémákat vizsgálja, kitérve a CRPA-ban rögzített hallgatási szabályra (*silence de l'administration*).

Cécile Moiroud, a Paris I. (Panthéon-Sorbonne) Egyetem Jogi Karának tanára az École Nationale d'Administration (ENA), a nagyhírű közigazgatási felsőoktatási továbbképző egyetem szerepéről alkotta meg tanulmányát: *L'École Nationale d'Administration, mémorial de la France* (Perroud, 2017:909–917). Az ENA-nak kiemelt a szerepe és nagy az elismertsége a francia felsőoktatás rendszerében. A hazai tudományos közvélemény verzátusabb része előtt ismert, hogy az 1848. március 3-i rendelettel alapított ENA német előképre tekint vissza, de ennek részletei már nem. A Stuttgarti Egyetem Államigazgatási Kara jelentett inspirációt. (Georges Cuvier államtanácsos, az ENA ötletének kidolgozója a stuttgarti karon végezte igazgatási tanulmányait, emellett paleontológus is volt.) A német modell mellett az École polytechnique, a „nővér” példája jelentette a fejlődés motorját. Fontos, hogy a hallgatókat versenyvizsgákon (*concours*) választották (és választják) ki. Az oktatás iránya igazgatás(tudomány)i és politika(tudomány)i jellegű volt és maradt az 1945-ös újraalapítást követően is. Az ENA-n végzett hallgatók (már előzőleg diplomával rendelkező főtisztviselők, a francia közigazgatás vezetői) sokat tettek a francia állam építéséért. A szigorú versenyvizsga és az ENA presztízse, sőt a gyakran emlegetett arisztokratizmus kritikákat is kiváltott, kárhóztatva a bürokratizmust, a mandarinelitet. Az is felmerült, hogy további, jelen módon való működése gyűlöletet (*haine*) hozhat magával. És a szerző szerint felvetődik, hogy a menedzsmentszempontok eluralkodása és a globalizáció korában hogyan alakul az ENA sorsa.

Catherine Teitgen-Colly, a Paris I. (Panthéon-Sorbonne) Egyetem Jogi Kara Jogtudományi és Filozófiai Intézetének tanára az Államtanács közszolgálati etikával kapcsolatos gyakorlatát vizsgálta *Déontologie et pantouflage dans la haute fonction publique. L'exemple du Conseil d'État* címmel (Perroud, 2017:1115–1144). A legfontosabb kérdések a főtisztviselők (*hautes fonctionnaires*), illetve a közszolgálatból magánvállalathoz történő kártékony átszerződést (*pantouflage*) foglalják magukba. Eredetileg a *pantoufle* szó a 19. században az École polytechnique hallgatóinak az egyetemi tandíját jelölte. (A szónak 48-féle előfordulása ismert különféle jelentésmezőkben, de a francia jog és közszolgálati etika alapvetően a közszolgálatból a magánvállalatokhoz történő kártékony átszerződésre használja.) A jogintézménynek 1880-ig terjedő múltja van. Az Államtanács 1872 és 1919 közötti gyakorlata súlyos veszélyként tekintett a pantouflage-ra. A két világháború közötti időszakban a pantouflage fejlődését a gazdasági és politikai tényezők módosulásaival magyarázták. A harmadik köztársaság időszakában a vezető közigazgatási tisztviselők (főtisztviselők) számára a politikai és közigazgatási világ és az üzleti világ kapcsolatát veszélyes viszonyként írták le. A közszektor fejlődése, illetve a (francia) államosítás a harmadik köztársaság végén a pantouflage csökkenését hozta magával. Az ötödik köztársaság már a „köztisztviselők köztársasága” volt, mindez a gaulle-ista koncepció alapján a főtisztviselő szerepének növekedését hozta el. Az 1970-es évekre, Valéry Giscard d'Estaing idején a pantouflage változásait a közszolgáltatások fejlődése, a gazdasági tervezés és a társadalom további posztindustrializációja határozta meg. A banki, a pénzügyi, illetve a tömegkommunikációs szektor jelent meg

ekkoriban a pantouflage forrásaként. Az 1980-as évekre az államosítás és a magánosítás hullámainak változásai fokozták a helyzetet. A menedzsmentjellegű igazgatás a gazdasági szektor irányába fordította a pantouflage-t. Erre az időre a közszolgálati etika (*déontologie*) szabályai megerősödtek. 1992 utánra a korrupció kutatása erősödött fel. A tanulmány részletesen elemzi a pantouflage és az Államtanács kapcsolatát.

JEGYZETEK

- ¹ Készült az Eötvös Loránd Kutatóhálózat, Jogtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Kutatócsoportján belül *A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010–2018* elnevezésű NKFIH kutatási főiránya (2019–2021) keretében.
- ² A kötet francia, angol, német, illetőleg spanyol nyelvű tanulmányokat tartalmaz.
- ³ Érdekeség, hogy a hasonló ideológiai meghatározottságú orosz Nadežda Georgievna Sališeva (1924–2017) közigazgatási eljárásjogász, akitől az Orosz Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete emlékkönyvvel búcsúzott (Sališeva, 2017:5–304).
- ⁴ Action Local Public Sector Reforms (COST).
- ⁵ A németben ugyanazt fedi az *Ostrecht* terminus technicus.
- ⁶ Verebélyi Imre a helyi igazgatás és a központi igazgatás közigazgatási jogi és szervezéstanai kérdéseinek nemzetközileg elismert kutatója, professor emeritus. 1979-ben kandidátusi (CSc), 1988-ban tudományok doktora (DSc) fokozatot szerzett. 1966 és 1977 között az ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszékének, 1977 és 1989 között az Államigazgatási Főiskola Államigazgatási Tanszékének oktatója. 1980-tól a hágai *International Union of Local Authorities* oktatója. 2000-ben habilitált, 2004-től egyetemi tanár. 2007-től a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán professzor, emeritálásáig az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola vezetője. Gyakorlati pályája is jelentékeny, a Belügyminisztériumban volt közigazgatási államtitkár és miniszterhelyettes is. A Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szabályozási koncepciójának alkotója, biztosította a szöveg Helyi önkormányzatok európai chartájával történő összhangba hozatalát. 1993-ban a kelet-közép-európai országok részéről Magyarország ratifikálta először a chartát, ennek aláírója Verebélyi Imre volt. A közigazgatás-tudomány egyetlen világszervezete, a brüsszeli IIAS kelet- és közép-európai alelnöke volt. A hazai tudósok köréből Magyar Zoltán volt először ebben a megtisztelő pozícióban. 1945 után a hazai közigazgatás-tudomány jó hírének köszönhetően Verebélyin kívül Kovács István akadémikus, Lőrincz Lajos akadémikus, Rácz Attila és Jenei György professzorok töltötték be ezt a pozíciót. A kétezres éveket követően e pozíciót a lengyelek vették át. 1990 és 1994 között Gérard Marcouval együtt vezette az IIAS helyi igazgatással foglalkozó kutatócsoportját. OECD-nagykövet és meghatalmazott miniszter volt Párizsban. Az ENSZ és az OECD felkérésére – Marcou professzorhoz hasonlóan – több országban volt szakértő: Brazília, Kína, Lettország, Oroszország, valamint Szlovénia emelendő ki. Verebélyi Imre pályájára lásd Patyi–Lapsánszky, 2014:85–88. Az IIAS magyar alelnökeire lásd Koi, 2017:1–23.
- ⁷ Gérard Marcou professzor 2012. június 26-án az MTA TK Jogtudományi Intézetében szervezett *The Transformation of the Hungarian Local Government System in European Context* elnevezésű konferencián az egyik főelőadó volt. A konferenciáról, benne főképpen Marcou előadásának kivonatával lásd Balázs, 2013:49–52.
- ⁸ A szerkesztők az alábbiak: Rhita Boust, Nadine Dantonel-Cor, Nicolas Kada, François-Xavier Millet, Thomas Perroud és Laurent Vidal.
- ⁹ Ezt az arisztotelianus elméletet már az 1848 előtti magyar magánjogtudomány központi kérdésként kezelte, legnagyobb összefoglalása: Frank, 1845:8–18. (A fejezet címében a 'törvény' szó a mai 'jog' értelemben állt).
- ¹⁰ Meglepő, de angol, cseh, lengyel és orosz nyelvű forrásokban nem bővelkedik az adott korszakról a kérdés irodalma. A német helyzetre lásd Amos, 2009. A magyarországi kitelepítésekre lásd Fehér, 1988. A hazai arisztokrácia és polgárság kitelepítésének gyötrelmeit jeleníti meg a Bacsó Péter által rendezett *Te rongyos élet* (1983) című film. Tágabb kontextusban: Sente, 1989.

- ¹¹ Szükséges megjegyezni, hogy az 1980-as években Thatcher (kormányon: 1979–1990) az olasz Bassanini (miniszter három kormányban: 1996–2001) mellett az egyetlen volt, aki a legmagasabb szintű, ún. globális közigazgatási reformokat vezette be kormányzása idején. A közigazgatási reformok különféle szintjeire a legjobb elmélet (benne a legátfogóbb, alkotmánymódosítással járó globális igazgatási reformokkal) Jacques Zilleré (Ziller, 2003:69–80). Az 1945 és 1960 közötti brit folyamatokra lásd az alábbi műveket: a közszolgáltatásra, illetve a helyi önkormányzatokra fókuszál Harvey–Hood, 1958:183–199, 247–258. Az 1960-as évekre lásd egy kritikus, de nem minden elemében igazságtalan kötet adekvát részeit, mely a tudományos szocializmus szemüvegén keresztül tekint Nagy-Britanniára: Osipov, 1967:15–302. Thatcher saját emlékei a közigazgatásról: Thatcher, 1993:489–556. Az Egyesült Királyságban a közigazgatás decentralizálásának igényét William Gladstone négyszeres miniszterelnök 1886-os és 1893-as ír törvényjavaslataira vezeti vissza egy Thatcher utódát követő brit kormányfő, Blair (kormányon: 1997–2007): Blair, 2004:268–274. Megjegyzendő, hogy Blair New Britain-konceptiója hangulatában Benjamin Disraeli (1874 és 1880 között brit miniszterelnök) ifjúkori Young England-felfogásának szóválasztását hordozza magán. (A kifejezés egy Disraeli által az Eton College-ban alapított konzervatív-utópista tory arisztokrata csoportosulást takart.) A kérdésről Disraeli francia nyelvű életrajzának írója, a gall irodalom nagysága, a bölcs Maurois is megemlékezik: Maurois, 1927:157–165.
- ¹² A korábbi barátságtalan hozzáállást csak nehezen váltotta fel ezekkel a kisebb nyelvekkel való foglalkozás. Például a breton nyelv vonatkozásában is inkább a kisebb méretű (kb. 2500 címszavas) szótárak a tipikusak, bár népszerűségük nagy. Vö. Desbordes–Desbordes, 2000. A szótár először 1993-ban, második kiadásként 1994-ben, változatlan lenyomatban 1996 és 2000 között minden évben megjelent. Egyre növekszik a tematikus és breton–nem francia nyelvpárú szótárak száma is.
- ¹³ Angolul a parókiákat Parishnek nevezték, ezek mindkét országban elvesztették egyházi jellegüket. A francia és az angol helyzet korai ismertetése: Laya, 1845:185–193. A francia és angol parókiák közigazgatási helyzetének újabb áttekintése: Koi, 2018b:503–510.
- ¹⁴ Az 1970-es és 1980-as francia decentralizációs törekvéseire (és az 1982-es nagy decentralizációs reformra) lásd Bélorgey, 1984:53–310.
- ¹⁵ Jelenleg Franciaországban összesen 26 régió, 101 megye, 342 körzet, 174 agglomerációs társulás, 2486 községközösség és 36 682 község található. Az 55 milliós lakosság csaknem 40%-a kis- vagy apró településeken él. A 36 682 község közül 6629 ötezer lakos alatti, további 28 183 község ezer lakosságszámmal kisebb. Míg Nord megye lakossága 2,5 millió, addig Lozère megyéé 70 ezer. A lakosság száma 200 ezer fő alatti 12 megye esetében. A régiók 1964-től léteznek, 2–8 megyét fognak össze (100 ezer és 10 millió lakos között). A nagyvárosok száma a fővárossal együtt csupán öt, Párizs (10 460 000); Marseille–Aix-en-Provence (1 560 000); valamint Lyon (1 550 000) státusa kiemelt, Nizza lakosságszáma is megközelíti az 1 millió főt. Vö. Franciaország területi tagozódásáról: Lőrincz, 2011:257–260.
- ¹⁶ Körülbelül ugyanaz a kifejezés értelme, mint az uralkodó eszméknek (ez franciául *idée dominante* lenne teljes pontossággal, amely sok hasonlóságot mutat az angol *dominant ideas* idiómával), amely számunkra az Eötvös József-i herrschenden Ideen koncepcióból is ismeretes (vagy mondható herrschende Meinungnak is). Eötvös, 1851–1854.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Amos, Heike (2009): *Die Vertriebenenpolitik der SED 1949 bis 1989*. Oldenbourg, München.
- Balázs István (2013): Ismertető Gérard Marcou: Új tendenciák a helyi önkormányzatiság fejlődésében Európában című előadásáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf., 2. sz., 49–52.
- Bélorgey, Gérard (1984): *La France décentralisée*. Berger-Levrault, Paris.
- Blair, Tony (2004): Devolution. In: Blair, Tony: *New Britain. My Vision of a Young Country*. Basic Books, London, 268–274.
- Cserhalmi Imre – Strassenreiter Erzsébet (1983): *Történelmi kulcsátvétel. Interjú államosító igazgatókkal*. Kosuth Könyvkiadó, Budapest.
- Desbordes, Teresa – Desbordes, Yann (2000): *Geriadur bihan Brezhoneg–Galleg/Galleg–Brezhoneg. Dictionnaire élémentaire Breton–Français, Français–Breton*. Hor Yezh, Lesneven.

- Eötvös József (1851–1854): *Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19. Jahrhunderts auf den Staat I.–II.* Jasper Hügel Manz – Carl Brockhaus, Wien–Leipzig.
- Frank Ignác (1845): Mi a magyar osztó törvény? In: Frank Ignác: *A közigazság törvénye Magyarhonban I.* Magyar Királyi Egyetem, Buda, 8–18.
- [Hajdu Gyula] (1967): Nemzetközi közigazgatási jog. In: Hajdu Gyula (szerk.): *Diplomáciai és nemzetközi lexikon.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 629. (A szócikk szerzőjét nem jelölik, személye a kötetbe író két nemzetközi jogász, Búza László és Hajdu Gyula munkássága alapján feltételezhető.)
- Hamza Gábor (2002): *Az európai magánjog fejlődése.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Harvey, James – Hood, Katherine (1958): *The British State.* Lawrence and Wishart, London.
- Koi Gyula (2017): Lőrincz Lajos élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf., 4. sz., 1–23.
- Koi Gyula (2018a): Upscale Stranger. The Administrative Law As a Phenomenon in Anglo-Saxon Legal and Political Thought. In: Molnár Attila Károly – Pap Milán (szerk.): *State and Equality.* Dialóg Campus, Budapest, 117–128.
- Koi Gyula (2018b): *Englisches Recht – deutsche Rechtsliteratur. Die vergleichende Verwaltung und Rudolf Gneist.* In: Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére. Liber amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV.* Dialóg Campus, Budapest, 503–510.
- Laya, Alexandre (1845): *Droit anglais ou résumé de la législation anglaise sous la forme de codes.* I. C. H. Lambert, Paris.
- Lőrincz Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 257–260.
- Marcou, Gérard – Verebélyi, Imre – Bjerkén, Torsten – Davies, Kenneth – Lysenko, Vladimir (1993): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe.* Eds. Gérard Marcou, Imre Verebélyi, International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Brussels.
- Marcou, Gérard – Kistenmacher, Hans – Clev, Hans-Günther (1994): *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne.* La Documentation française, Paris.
- Marcou, Gérard – Siedentopf, Heinrich (1994): *Institutional conditions of an European regional development policy.* ARL, Hannover. (A monográfia megjelent spanyol nyelven is.)
- Marcou, Gérard – Ben Salah, Hafedh (2000): *Décentralisation et démocratie en Tunisie.* L'Harmattan – Faculté de Droit et des Sciences Politiques en Tunis, Paris–Tunis.
- Maurois, André (1927): *Jeune Angleterre.* In: Maurois, André: *La vie de Disraeli.* Gallimard, Paris.
- Neumeyer, Karl (1910–1936): *Internationales Verwaltungsrecht I-III/1-2. Innere Verwaltung. IV. Allgemeiner Theil.* Verlag Schweitzer, Berlin–München–Zürich.
- Osipov, Viktor (1967): *Britanija 60e gody* [Nagy-Britannia az 1960-as években]. Izdatelstvo Političeskoj Literatury, Moskva.
- Patyi András – Lapsánszky András (2014): Verebélyi Imre szakmai, oktatói és tudományos pályafutásának összefoglalása. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf., 3. sz., 85–88.
- Perroud, Thomas et al. (eds.) (2017): *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou.* Institut de recherche juridique de la Sorbonne – Université Paris I Panthéon, Paris–Millaud.
- Sališčeva, Nadežda ek. (2017): *Nadežda Georgievna Sališčeva. Kniga pamjaty.* [Nadežda Georgievna Sališčeva emlékkönyv]. Prospekt, Moskva.
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* CompLex Wolters Kluwer, Budapest.
- Szente Zoltán (1989): *Magyarok a Gulag-szigeteken.* JATE, Szeged.
- Világhy Miklós – Benárd Aurél (1948): *Az iparvállalatok államosítása.* Globus Nyomda, Budapest.
- Wollmann, Hellmut (2016): Obituary: Gérard Marcou. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 16, No. 4, 923–924.

*Tóthné Kardos Krisztina – Karácsony Patrícia –
Duschanek-Konta Kitti*

Győr mint kulturális és kreatív város értékelése az Európa Kulturális Főváros 2023 pályázat kapcsán

**The Evaluation of Győr as a Cultural and
Creative City in Relation to the Tender for
European Capital of Culture 2023**



Összefoglalás

Győr jelentős ipari múlttal rendelkező nagyváros, melynek köszönhetően a kulturális ipar sajátos módon fejlődött, mint a hasonló európai nagyvárosokban. A Négy Évszak Fesztivál programsorozat és egyéb rendezvények, az országos, illetve nemzetközi hírű társulatok előadásai mára pezsgő közösségi térré varázsolták a város utcáit. Győr Európa Kulturális Fővárosa 2023-as pályázatának benyújtásával összegezte az elmúlt évek kulturális, kreatív történéseit, kulturális intézményrendszerének felépítését, működését, s hosszú távú víziót fogalmazott meg, melynek középpontjában az „áramlás” áll. A társadalmisítás keretében a város vezetése kikérte lakosságának, a kulturális intézmények, szakmai szervezetek véleményét. Jelen tanulmány célja a témával kapcsolatos

TÓTHNÉ DR. KARDOS KRISZTINA igazgató, Győri Művészeti és Fesztiválközpont (tthkardoskrisztina@yahoo.com), KARÁCSONY PATRÍCIA (patriciakaracsony@gmail.com), DUSCHANEK-KONTA KITTI (kontakitti@gmail.com).

nemzetközi és hazai szakirodalom és kutatások feldolgozása mellett, a lakossági kérdőív részletes elemzésével az alapvető következtetések levonása.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: A12, F63, O15, Z10, Z32

Kulcsszavak: Győr, kulturális, kreatív város, Európa Kulturális Fővárosa, kulturális infrastruktúra, kultúra

Summary

Due to its industrial past, cultural industry has evolved in Győr similarly to other comparable European cities. The Four Seasons Festival and other national and international events have turned its streets into a vibrant community space. In the city's application for the European Capital of Culture in 2023, the city has summed up the creative actions taken in the past few years, and the structure and operation of its cultural institutions, and has set a long-term vision with focus on "flow". The city government also sought the opinion of the population. The purpose of this study is to draw conclusions from a detailed analysis of a residential questionnaire survey.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: A12, F63, O15, Z10, Z32

Keywords: Győr, cultural and creative city, European Capital of Culture, cultural infrastructure, culture

BEVEZETÉS

2023-ban ismét magyarországi város lesz Európa Kulturális Fővárosa, melyre az Emberi Erőforrások Minisztériuma 2017 februárjában tette közzé a pályázati felhívást. A felhívásra hét város – Debrecen, Eger, Gödöllő, Győr, Székesfehérvár, Szombathely és Veszprém – nyújtott be pályázatot. 2018 februárjában került sor az előválogatásra, ahol már csak három város, Debrecen, Győr és Veszprém jutott tovább. A három település 2018 novemberéig kiegészíthette pályázatát. Decemberben derült ki, hogy az Európa Kulturális Fővárosa címet 2023-ra Veszprém városa nyerte, azonban Győr városa a pályázat, illetve a 2028-ig szóló Kreatív Győr Stratégia elkészítésével hosszú távon meghatározta a város kulturális és kreatív továbbhaladásának irányait.

Jelen tanulmány megírásával célunk az Európa Kulturális Fővárosa projekt hatásának, kultúrában rejlő katalizátorszerepének, illetve Győr város kulturális és kreatív adottságainak vizsgálata volt. A tanulmány írásához hazai és nemzetközi szekunder adatforrásokat, az Európai Bizottság internetes alkalmazásának, a Kulturális és kreatív városok figyelőjének (EC, 2017) kutatási eredményeit és a KSH adatait is felhasználtuk. Győr városára vonatkozó legfőbb következtetéseinket saját kutatási eredményeinkre alapoztuk, melynek célcsoportja a győri és a Győr környéki lakosság volt.

Az Európa Kulturális Fővárosa cím (EKF) kritériumai között jelentős elvárás, hogy a pályázó város hosszú távú, megalapozott kulturális stratégiával rendelke-

zen. A terveknek tartalmazniuk kell a kulturális, kreatív ágazatok teljesítményének fokozását, mindezt a kulturális, gazdasági és szociális ágazatok közti kapcsolatok kiépítésével. A monitoring és az értékelés az összes kritériumra vonatkozóan kötelező érvényű. Győr Megyei Jogú Város önkormányzata 2018. novemberében elfogadta a Kreatív Győr Stratégiáját. A stratégiát négy pillér mentén alkották meg: ezek a polgárság, a közösség, a kreativitás és a kisugárzás. Fontos cél a fiatal, alkotni vágyó, kreatív tehetségek helyzetbe hozása a városban, számukra a megfelelő környezet kialakítása, amely Győr fejlődését új irányokba terelheti. A pályázat megírásának fundamentuma a város letisztult, érthető víziója, ahol a fő cél és a cél elérése érdekében bejárandó út is előre meghatározott, ugyanakkor nem feltétel, hogy a város már rendelkezzen a teljes kulturális infrastruktúrával az elérni kívánt cél megvalósításához.

Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy a következő megállapítások a vizsgált dimenziókban megállják-e a helyüket:

- az Európa Kulturális Fővárosa projekt katalizátor lehet egy város életében;
- a kultúra fejlődése pozitív hatással bír a gazdaságra;
- Győr lehetőségei adottak ahhoz, hogy kulturális és kreatív város legyen.

ELMÉLETI HÁTTÉR

A Kulturális Miniszterek Tanácsa 1985-ben indította az Európa Kulturális Városa elnevezésű programot Melina Mercouri görög kultuszminiszter kezdeményezésére. A program komoly mértékű gazdasági és kulturális fejlődést indított el a pályázatot elnyert városokban és régiójában. A program célja az európai városok kulturális és művészeti sokszínűségének kiemelése, a közös kulturális örökségek ápolása és a kultúrák kölcsönös megismerésének elősegítése a programon keresztül (Csekő–Mesterházy–Zongor, 2004). A program 1999-től Európa Kulturális Fővárosa néven él tovább. Jelentős változtatásokra azért volt szükség, hogy a kezdeményezés minősége és fenntarthatósága ne szenvedjen csorbát. Az egyértelmű szabályozások hatására a programban részt vevő városokat 2005-től nem érthette a „szakszerűtlen előkészületek és sikertelen megállapodások egyes kulturális fővárosokban” kritika (Oerters, 2008). Az Európa Kulturális Fővárosa projekttel szembeni elvárások nagymértékben épülnek az infrastruktúra-fejlesztés, a városkép-átalakítás, az innováció, a kulturális és turisztika-politika fejlesztésére, egy ország kulturális, tudományos és művészeti tőkéjének mobilizására (Csekő–Mesterházy–Zongor, 2004).

Az Európa Kulturális Fővárosa címre való pályázás szigorú szabályrendszer alapján történik. Az Európai Unió minden évben kijelöl két országot, amelynek két városa az adott évben elnyerheti az Európa Kulturális Fővárosa címet. A pályázatokat legalább négy évvel a címviselés előtt be kell nyújtani az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság és a Régiók Bizottságának ajánlásával. Egy tizenkét főből álló, független bírálótestület értékeli a pályázatokat, és jelentést készít róluk. Az Európai Parlament a jelentés kézhezvételétől számított legkésőbb három hónapon belül továbbítja véleményét a Bizottsághoz, és a Tanács hivatalosan kijelöli a szóban forgó várost. A jelölés-

nek tartalmaznia kell egy európai dimenziójú kulturális programot, amely a kulturális együttműködésen alapul. Ösztönözni kell a párbeszédet az európai kultúrák között, megkönnyíteni az egymás felé való nyitást, illetve egymás megértését, amelyek alapvető kulturális értékek. A cselekvési programban más európai, de tagsággal nem rendelkező országok is részt vehetnek.

A tanulmány kiemelten foglalkozik a kulturális és kreatív város témakörével. Győr az elmúlt időszakban számtalan tudományos kutatás témája volt. A város ma a világ legjelentősebb járműipari központjai közé tartozik, melyben az utóbbi időben több új típusú kormányzási modell is megfigyelhető (Fekete, 2017b). Ezek az együttműködések a városi, kormányzati, gazdasági, kutatás-fejlesztési szervezeteket tömörítik (Reisinger et al., 2017; Rechnitzer et al., 2016), melyekben egyre gyakrabban megjelennek a kulturális és kreatív szféra szereplői is. A város jövőképe az elmúlt években nem változott jelentősen: a járműipar fejlődésén alapuló gazdaság további szinten tartása és fejlesztése mellett a város új ágazatok erősítését is szem előtt tartja, így a sportgazdaság mellett a turisztikai vonzerő növelését, továbbá a kreatív szektorok feltételeinek javítását is (Fekete, 2014).

Az elmúlt időszakban több kutatás is vizsgálta a várost a területitőke-elmélet dimenziói alapján (Czakó–Dőry, 2016), s ezen kutatások rendre a város kulturális és kreatív tőkájének erősítését ajánlják a döntéshozók figyelmébe (Rechnitzer, 2016). Szintén olvashattunk a kultúra mint regionális gazdasági tényező egy városra gyakorolt kedvező hatásairól (Morvay, 2015; 2016) Győrben az utóbbi időszakban érezhető elmozdulás történt a gazdasági kormányzás irányába, és megjelentek a kulturális kormányzás csírái is (Fekete, 2018), amelyet a 2014–2020-as európai uniós költségvetési időszak új típusú városfejlesztést támogató eszközeinek (Fekete, 2013) egyike, az ún. CLLD-projekt (közösségvezérelt helyi fejlesztés) is támogat.

A KUTATÁS EREDMÉNYEI

Győr Európa Kulturális Fővárosa címre való pályázatának vizsgálatához változatos primer és szekunder adatforrásokat használtunk fel. Az elemzések során arra törekedtünk, hogy a felvetett problémakörök értékelését a kvantitatív módszereken túl kvalitatív jellegű adatgyűjtések eredményeivel egészítsük ki, ezzel árnyaltabbá téve a kapott képet. A primer adatforrásokhoz a saját kérdőíves lakossági megkérdezés adatait használtuk fel. A lakossági kérdőív összeállítását a szerzők végezték, adatgyűjtése 2017. március és május között online és személyes interjúk formájában történt. A minta célcsoportja a győri és Győr környéki lakosság volt, a kitöltés önkéntes alapon történt. Az eredményt a társadalmasítás során kapott szekunder adatokkal egészítettük ki. A kérdések összeállításakor a vizsgálat dimenziói a következők voltak:

- Az Európa Kulturális Fővárosa projekt ismeretének mérése;
- A győri lakosság kultúrával való elégedettségének vizsgálata;
- A győri kulturális infrastruktúra fejlesztésével kapcsolatos javaslatok megfogalmazása.

1. táblázat: A vizsgálatban részt vevők szociográfiai jellemzői, N=1500

Győri/Győr környéki kérdőíves kutatás, 2017		
Megnevezés	Fő	Megoszlás (%)
Nem		
Férfi	705	47
Nő	795	53
Életkor		
18–34	480	32
35–54	510	34
55 év felett	495	33
NV	15	1
Iskolai végzettség		
alapfokú	225	15
középfokú	795	53
felsőfokú	480	32

Forrás: Saját adatgyűjtés és szerkesztés

ELEMZÉS A KUTATÁSI EREDMÉNYEK TÜKRÉBEN

Az Európa Kulturális Fővárosa projekt katalizátorszerepe

Az EKF-címre való pályázás kritériumai az első lépésektől kezdve keretek közé szorítják a városokat. A szigorú elvárásoknak eleget kell tenni a pályázat sikerének érdekében, mégis számos kutatás bizonyítja, hogy az Európa Kulturális Fővárosa címre való pályázati anyag előkészítése a felkészüléstől kezdve pozitív hatást gyakorol a városok életére: segíti a kulturális infrastruktúra fejlődése mellett a helyi szociális és gazdasági fejlődést, illetve a munkahelyteremtést.¹

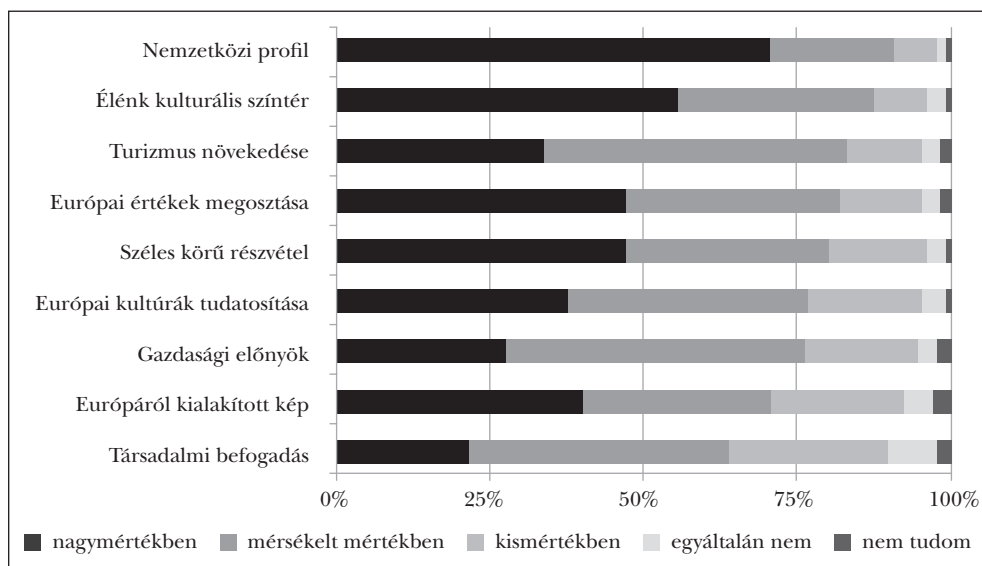
A pályázat előkészítő szakaszában aktív kommunikáció indul a városvezetés, a kulturális intézmények és a lakosság között, hiszen az EKF-projekt elvárásai között elsődleges fontosságú a lakosság folyamatba való bevonása, a projekt minél erőteljesebb társadalmi beágyazódása. Lokális szinten a kulturális intézmények aktív együttműködése elengedhetetlen a felkészülés és megvalósítás folyamatában. A cím elnyeréséhez hosszú távú kulturális és városfejlesztési stratégia kidolgozására van szükség, ami a helyi intézmények szoros együttműködésével, szakértői bizottságok alapításával valósítható csak meg. Ezen lépések megtétele ösztönzőleg hat a város fejlődésére, így az EKF-projekt már a felkészülés időszakában katalizátorként működik. A nehezen mérhető előnyök közé tartozik a polgárok önbecsülésének és a város iránt érzett büszkeségének növekedése, így a lokálpatriotizmus növekedése és a helyi összefogással járó csapatszellem növekedése. Az EKF-projekt keretén belül szorosabb együttműködés jöhet létre a környező településekkel, a régióval, a testvérvárosokkal és azokkal az európai nagyvárosokkal, amelyek már pályáztak a címre. Az egyetemek erőteljesebb

bevonásával interaktív együttműködés indulhat a kreatív fiatalság és a városvezetés között. A vázolt együttműködések és összefogások célja egy európai szintű, innovatív kultúra térnyerése a városban.

A város kulturális fejlődésének következő hozadéka a kulturális turizmus fellendülése. A szabadidő eltöltésére alkalmas infrastruktúra-hálózat bővítése – ami jelenleg Győrre határozottan jellemző – a városi turizmus infrastruktúrájának részét képezi, amely lehetővé teszi a kultúra terjedését, és befolyásolja a lakosság, illetve az odalátogatók kulturális szintjét. A fesztiváloknak és a kiemelt városi rendezvényeknek fontos szerepük van az iparvárosok turizmusában (Tóthné, 2016); a trend az élményalapú szabadidő eltöltése. Az újabb generációk a nyaralás alkalmával az élményt keresik, ami erősíti a társas kapcsolataikat, a közös élmények okozta jó érzés pedig maradandó (Dunn–Norton, 2013; Tóthné, 2016); ezt az élményt továbbadják ismerőseiknek. Az élményt és az utána kialakuló jó érzést, emléket szükséges erősíteni a városi marketinggel, amely hosszú távon növeli a város imázsát.

Az EKF-cím valós és tartós előnyöket nyújt, segít megteremteni a címviselő város gazdasági növekedését. Egyik példa erre a belgiumi Mons, ahol 2015-ben minden, közpénzből befektetett euró a becslések szerint 5,5 és 6 közötti eurót generált a helyi gazdaság számára. Marseille–Provence 2013-ban 11 millió látogatót vonzott. Hazai viszonylatban a 2010-es EKF-várost, Pécsét is fontos megemlíteni, ahol a pályázat fókuszában az ipari város kulturális központtá tétele szerepelt. A fejlesztések ellenére Pécs a kulturális és örökségattrakciói miatt ugyan nehéz anyagi helyzetbe került (Aubert et al., 2014), azonban a címviselés évében 27%-kal növekedett az éjszakai tartózkodások száma a városban (EC, 2017).

1. ábra: Ecorys kutatási adatok



Forrás: Saját szerkesztés az Ecorys adatai alapján

Az 1. ábrán látható, hogy az Ecorys gazdasági kutató és tanácsadó cég által végzett kutatásban szereplő válaszadók úgy érezték, hogy a kulturális főváros egyik legérezhetőbb hatása a „nemzetközi profil” és az „élénk kulturális színtér létrejötte” volt. Bár a megkérdezettek többsége úgy érezte, hogy a cím minden lehetséges előnyt „nagymértékben” vagy „mérsékelt mértékben” kihasználta, viszont „Európáról és az EU-ról kialakított képet” és „a kultúrán keresztül történő társadalmi befogadást” a legkevésbé kézzelfogható előnyök közé sorolta (EP, 2013).

A hosszú távú kulturális stratégia, a szponzoráció, a fenntarthatóság tervezése mind elősegíti, hogy a városok a cím elnyerése nélkül is a fejlődés útjára lépjenek. A példák alapján megállapítható, hogy az EKF-cím elérésének folyamata nagyban hozzásegíti a városokat ahhoz, hogy felismerjék hiányosságaikat, és kijelöljék a fejlődési irányukat elsősorban a kulturális kínálat területén, amely hosszú távon egyaránt szoros szinergiában áll a turizmussal és a gazdasággal. A primer és szekunder adatok alapján kijelenthető, hogy az EKF-projekt katalizátor a város életében, felpezsdíti a kulturális sokszínűséget, ennek köszönhetően ösztönzi a többi szektor fejlődését, így javulást eredményez a gazdaságban.

A kultúra fejlődése és a gazdaság kapcsolata

Az Európai Bizottság harminc európai ország 168 városát rangsorolta egy újonnan elindított internetes alkalmazásban, a „Kulturális és kreatív városok figyelőjében” (EC, 2017). Két évig dolgoztak azon, hogy tudományos igénnyel rangsorolják azokat az európai városokat, ahol a legpezsgőbb a kulturális élet, a legerősebb a kreatív gazdaság, és a környezet a legtöbb munkalehetőséget teremti a kulturális gazdaságban. A figyelőbe azok a városok kerülhettek be, amelyek már voltak vagy lesznek Európa Kulturális Fővárosai, vagy elnyerték az UNESCO „Kreatív városok” címet, vagy legalább két nemzetközi fesztiválnak adnak rendszeresen otthont. Az összetett lista élén Párizs, Koppenhága, Eindhoven, Amszterdam és Luxembourg áll. A magyarországi városok közül Budapest, Győr, Pécs és Szeged kerülhetett be a magas színvonalú európai figyelőbe. A tanulmány célja, hogy a nyilvánosság és a politikai döntéshozók számára is egyértelművé váljon a kultúra és a kreativitás jelentősége napjaink társadalmában, ezzel egyidőben ösztönözzék a kulturális beruházásokat.

A kultúra megértése mára nem korlátozódik csupán a l’art pour l’art-ra vagy a szórakoztató értékre. Egyre felismerhetőbb a kultúra önmagában is versenyképes és rugalmasan alakítható, szerteágazó szerepe. A kreatív ágazatok napjainkra a gazdaság, a technológiai és társadalmi innovációk katalizátorává váltak, amely leginkább a nagyvárosi dimenzióban figyelhető meg. A városok az utóbbi évtizedekben a reurbanizáció és az egyre erőteljesebb gazdasági aktivitás miatt egyre nagyobb szerepet töltek be a társadalmi és gazdasági fejlődésben. „A városok fejlődésével átalakulnak az emberi kapcsolatok, a társadalmi szerveződések, megváltozik a városok belső struktúrája. Az egyes városrészekben az infrastrukturális kiépítettség, szolgáltatási intézményrendszer jelenléte differenciálttá válik. A nagyvárosok belső szerkezetének, tagozódásának és funkcióinak változását elsősorban a népesség mozgása alakítja. A népesség mozgása-

nak alakulása szoros összefüggésben áll a város gazdasági szerkezetével, ugyanakkor a gazdasági szerkezet alakulása szoros szinergiában áll a város innovációs képességével. Vizsgálatok bizonyítják, hogy önmagában nem tulajdoníthatunk kiemelt jelentőséget csak az innovációs potenciálnak (a humán tőke és a gazdaság számos esetben elmege egymás mellett), azonban a fejlett gazdaság, az innovatív környezet, a képzett munkaerő együttese kihat a város társadalmi és kulturális életére egyaránt” (Tóthné, 2016:34). Fontossá vált, hogy a fiatal, városi kultúra iránt érzékeny rétegek számára vonzó negyedeket alakítsanak ki, így a kulturális és kreatív ágazatok „burokban” fejlődhetnek tovább (Balogh, 2004). A folyamat pozitív hatásai közé sorolhatjuk a városok korszerűbbé válását, a turisták számának növekedését, a növekvő társadalmi büszkeséget és a helyi gazdaság felélesztését.

A folyamat eredményeként a nagyvárosok két, egymástól jól elhatárolható módon közelítenek a technológiához és a kultúrához. Míg az „intelligens város” a digitális és kommunikációs technológiákat helyezi a fejlesztési stratégiájának középpontjába, addig a „kulturális és kreatív város” a technológiára mint kiegészítő eszközre tekint, ami elősegítheti a kulturális és kreatív ágazatok kiteljesedését (EC, 2017). Egy korábbi tanulmány (Sustainable Development Goals)² is foglalkozott a városok újfajta fenntartható fejlődésével, amely társadalmi, ökológiai és kulturális szempontból fenntartható és inkluzív városfejlesztési modellt vázol fel. A megfelelő politikai intézkedésekkel együtt a jövő kulturális és kreatív városai képesek lesznek olyan új, helyi fejlesztési hullámokat indítani, amelyek:

- összehangolják a város gazdaságát a történelmi és kulturális identitásukkal (autentikus fejlődés),
- lehetőséget teremtenek a sokszínű kulturális igénnyel élő emberek számára, hogy az innováció, a vállalkozói szellem és a munkahelyteremtés kulcsszereplőivé váljanak (emberközpontú fejlődés),
- elősegítik a társadalmi interakciót és a befogadást a kulturális és kreatív ágazatokra jellemző, együttműködő kultúra előmozdításával, valamint olyan kulturális infrastruktúra és nyilvános terek fejlesztésével, amelyek támogatják a lakosságot (inkluzív fejlődés) (EC, 2017).

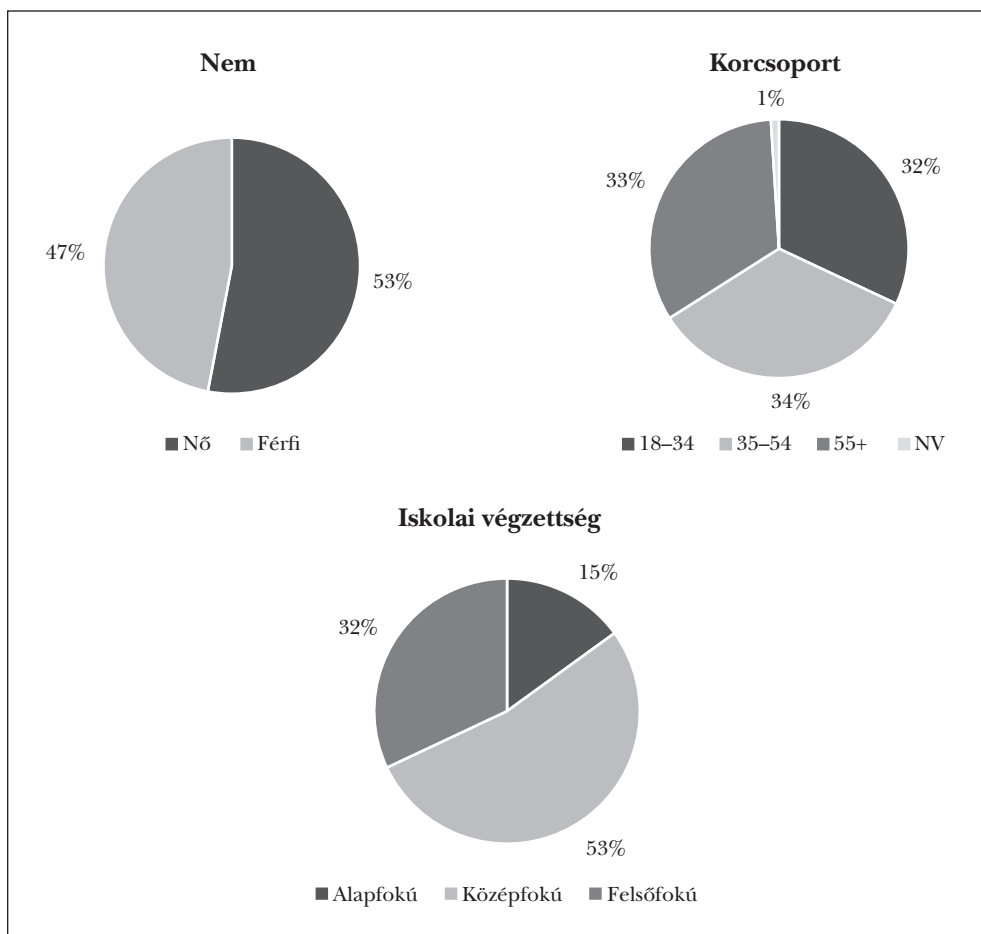
Brigit Wehrli-Schindler – több más szerző között – tanulmányában bemutatja, hogy a kultúra mennyire fontos tényezője a város telephelyi értékének, hangsúlyozza az egyes városrészek megújulásában szerepet játszó tényezőket, és kiemeli egy-egy kulturális megaprojekt, múzeum építésének szerepét. London (Tate Gallery), Párizs (Pompidou) és Bilbao (Guggenheim) példáján keresztül elemzi a kultúra várost megújító szerepét, de megemlíti kisebb városokban (Bázel, Bregenz, Luzern) létrejövő sikeres kulturális beruházásokat is (Wehrli-Schindler, 2002). A városok kulturális infrastruktúrájának fejlesztése először csak az ott élő emberek élő, munka- és kapcsolódási helyének biztosítását szolgálja, később ugyanezek az intézmények és szolgáltatások a városba érkező – nemzetközi és hazai – vendégek számára is magas színvonalú szolgáltatásokat nyújtanak (Tóthné, 2016). A térség kulturális iparának fejlődése multiplikátorhatásként magában hordozza a gazdaság, a társadalom és a kulturális turizmus fejlődését.

Összességében elmondható, hogy a kulturális és kreatív városok elősegítik a jelen és a jövő generációi számára a fenntartható, harmonikus városfejlesztési stratégiát és a jólétet. Az ipari múlttal rendelkező, kulturális és kreatív jelennel bíró városra számos jó példa található hazánkban és Európában egyaránt, amely pozitív hatást gyakorol a turizmusra és a gazdaságra.

Győr mint kulturális és kreatív város

Az EKF-pályázat elkészítésének alapja egy szakmailag kimunkált, illetve a győri lakosok igényeit és elvárásait tükröző koncepció volt. Ennek érdekében kérdőíves kutatás készült. A reprezentatív minta nagysága 1500 fő, az adatgyűjtés online és személyes kérdőíves interjú formájában történt 2017. március és május között.

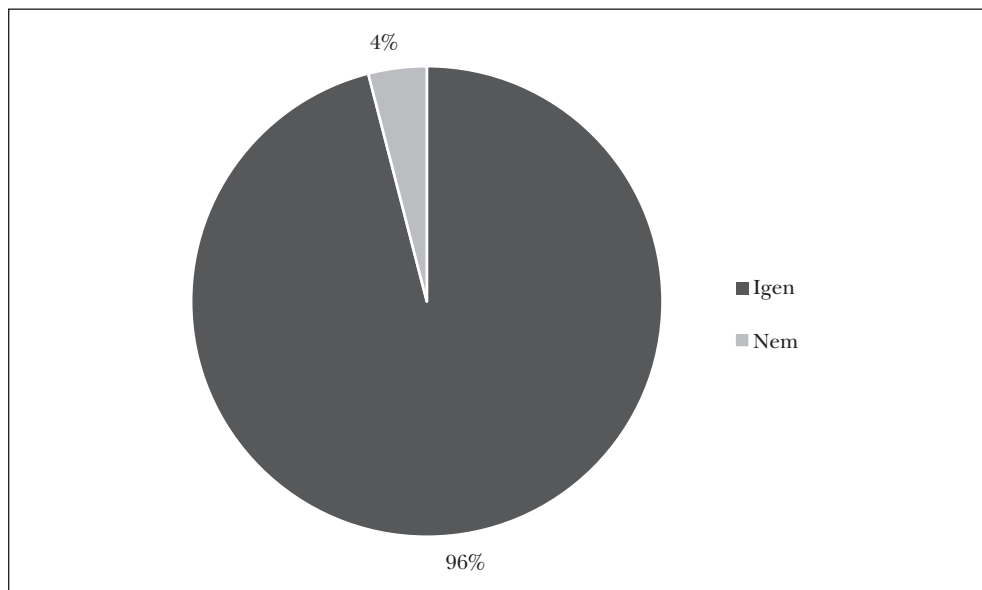
2. ábra: A megkérdezettek demográfiai profilja (%), N=1500



Forrás: Saját szerkesztés

A válaszok alapján megállapítható, hogy a megkérdezettek 96%-a szeret Győrben élni (3. ábra), és 88%-a érzi úgy, hogy Győr kulturális programkínálata az elmúlt években fejlődött, színesedett (4. ábra).

3. ábra: Szeret Ön Győrben élni? (%), N=1500



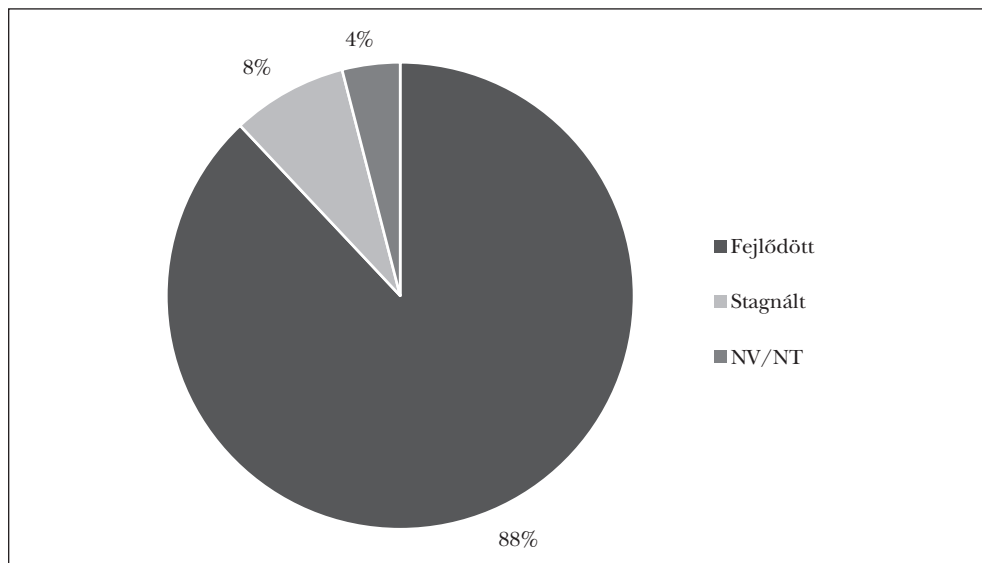
Forrás: Saját szerkesztés

A kitöltők 72%-a hallott az Európa Kulturális Fővárosa címről, 50%-a pedig tudta, hogy Győr pályázik a cím elnyerésére. A kitöltők 81%-a gondolta úgy, hogy Győr kulturális értékei elegendőek ahhoz, hogy a város pályázzon az EKF-címre. Győr pályázatának központi témája az áramlás (flow) volt, mint természeti jelenség, mint az információ továbbadásának lehetősége, és úgy is, mint a pozitív filozófia kulcsfogalma. A győri pályázat készítői három programcsomagot határoztak meg, ezek: az út, a város és a párbeszéd. A készítők választása azért esett erre a témára, mert „Győr áramlási csomópontokban fekszik, így történetével önmaga mutathat példát Európában, hogy az áramlást kísérő kulturális ingerek segítségével hogyan építkezett pozitívan a múltban, hogyan használja az információ áramlását a jelenben, és milyen lehetőségeket lát a jövőre nézve az áramlásban”.³

A kérdőívben lehetőség volt a városi programkínálat értékelésére és az észrevételek bővebb kifejtésére is. A megkérdezettek jellemzően hiányt láttak a fiataloknak szervezett programok mennyiségében, illetve a szórakozóhelyek számában. Jelentős részük gondolta úgy, hogy új kiállítóhelyekre lenne szükség a városban. A megkérdezettek igényt tartanak egy kulturális központra, új hangversenyteremre, koncertteremre.

A színház és a színház előtti tér felújítása szintén szükségszerű a megkérdezettek szerint. Több megkérdezett is úgy gondolta, hogy a közlekedés fejlesztése is időszerű, éjszakai buszjáratokra lenne szükség. A válaszadók többsége hiányolta a szabadtéri

4. ábra: Az elmúlt évek tapasztalatai alapján Ön hogyan értékeli Győr városának kulturális programkínálatát? (%), N=1500



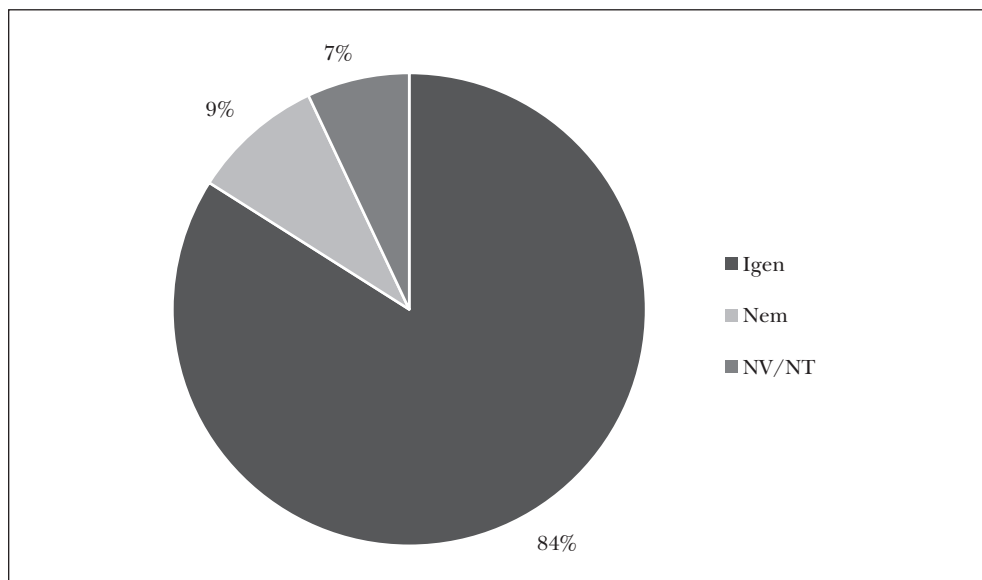
Forrás: Saját szerkesztés

színpadot, vízi színpadot, ipartörténeti múzeumot, illetve idegennyelvű tájékoztatókat. Emellett igény mutatkozik bölcsészképzésekre, színházi tanulmányokra. A hiányosságokat szerencsére nemcsak a lakosság érezte, hanem a város vezetése is; 2017 áprilisában bejelentették, hogy – a kormány által 2015-ben meghirdetett Modern Városok Program (Fekete, 2017a) keretein belül – húszmilliárd forintos költségvetésből ütemezetten újulhat meg a Győri Nemzeti Színház és környéke, emellett hangversenytérmet és konferenciaközpontot is építhetnek a városban. Kerékpárutat alakítanak ki a megyeszékhely és Pannonhalma között a 82-es út mentén, továbbá felújítják és összekötik a helyi és helyközi busz- és a vasútállomást, amelynek részeként közúti alagút is épül. Emellett szó esett a győri egyetem területének bővítéséről is (MTI, 2018).

A kérdőívben a megkérdezettek 84%-a kellően gazdagnak találta a város rendezvénykínálatát (5. ábra), a programok mennyiségét, minőségét, tematikáját. A higiéniát döntő többségben jónak találták. A kitöltők 92%-a úgy gondolta, hogy a programkínálat kielégíti a győriek kulturális igényeit, a megkérdezettek azonban a jövőre vonatkozóan fontosnak tartják, hogy a meglévő kiállítóhelyeket felújítsák, illetve, hogy új kulturális intézményekkel gazdagodjon a város.

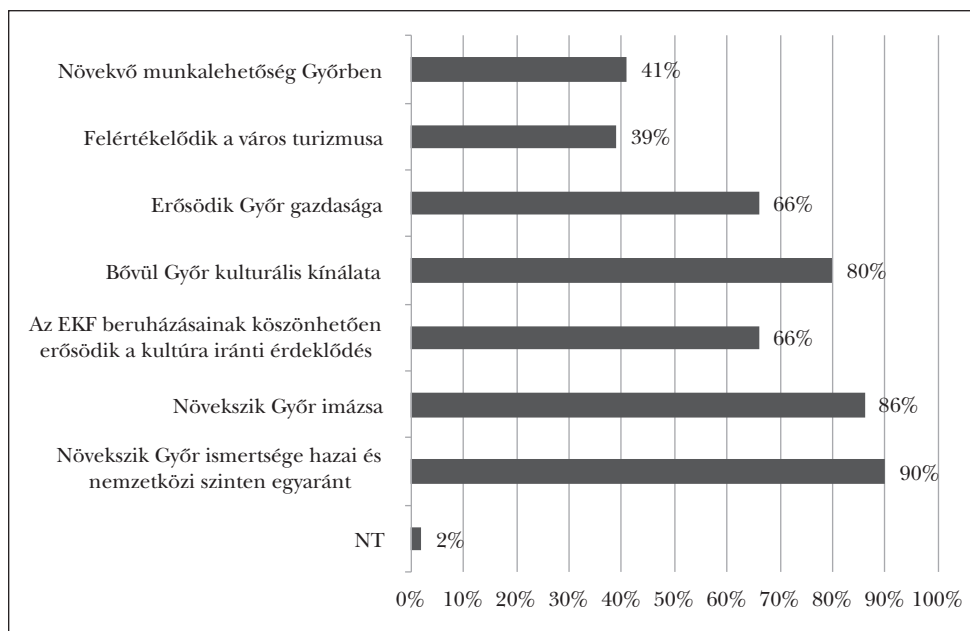
A kitöltők nyitottak új intézmények látogatására, inkább elégedettek a győri programkínálattal, és úgy gondolták, hogy Győr kulturális értékei, kulturális intézményeinek kínálata megfelelő alapot biztosít az Európa Kulturális Fővárosa 2023 cím pályázatához. A kitöltők úgy gondolták, hogy az EKF cím legpozitívabb hatása Győr ismertségének növekedése lenne hazai és nemzetközi szinten egyaránt, illetve a város kulturális rendezvénykínálatának növekedését is pozitív hatásnak gondolták (6. ábra).

5. ábra: Kellően gazdagnak találja a város rendezvénykínálatát? (%), N=1500



Forrás: Saját szerkesztés

6. ábra: Véleménye szerint milyen pozitív hatásai lehetnek Győr számára a 2023-as Európa Kulturális Fővárosa cím elnyerésének? (%), N=1500

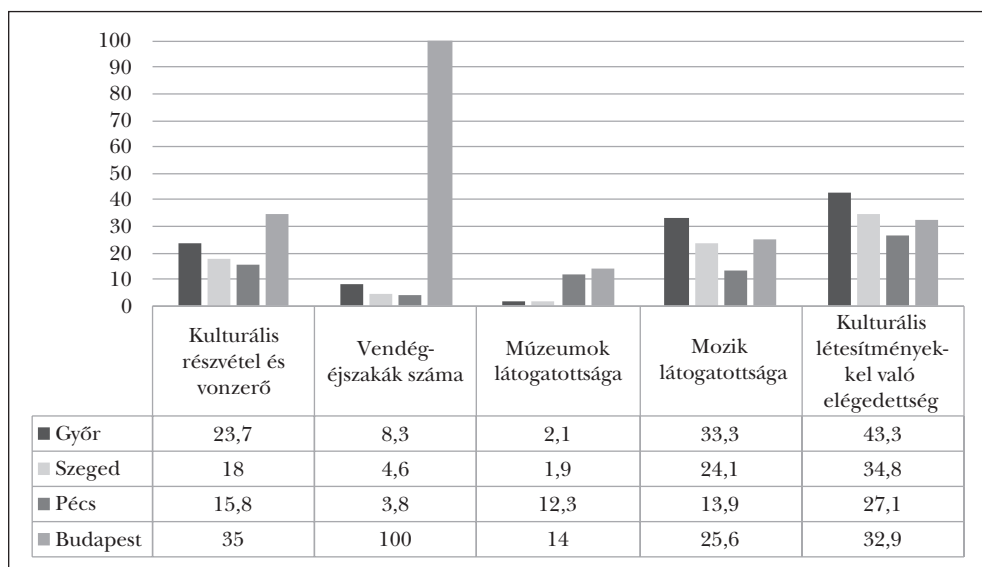


Forrás: Saját szerkesztés

GYŐR VÁROS KULTURÁLIS ÉRTÉKEINEK ELEMZÉSE A KULTURÁLIS ÉS KREATÍV VÁROSOK FIGYELŐJÉNEK EREDMÉNYEI ALAPJÁN

A Kulturális és kreatív városok figyelőjének kutatási körébe Budapest a legnagyobb lélekszámú, „XXL”-es kategóriában, a korábbi nyertes EKF-város Pécs, valamint a jelentős kulturális fesztiválokat bonyolító Szeged és Győr az S-M méretű városok kategóriájában került be. Tanulmányunk e fejezete a kutatásban szereplő négy magyar várost – különös figyelemmel Győrre –, illetve a lakossági EKF-kérdőívet együttesen elemzi.

7. ábra: Kulturális pezsgés



Forrás: Saját szerkesztés a Kulturális és Kreatív Városok Figyelőjének adatai alapján

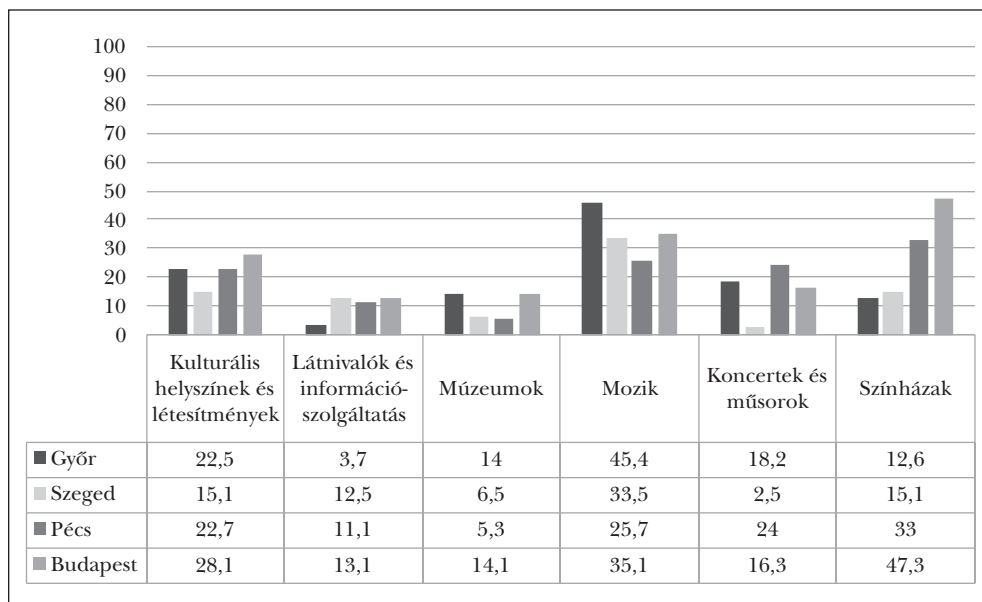
Győrben a múzeumok száma és a meglévő múzeumok iránti érdeklődés a város népességéhez képest megfelelő. Egy másik mutató szerint azonban a múzeumok látogatottsága csekély, csupán 2.1-es pontszámot ért el (7. ábra). Ha az általunk megkérdezett győri lakosság EKF-kérdőívre kapott válaszaival összehasonlítjuk, az eredmények közel állnak egymáshoz. A lakosok szerint a múzeumok száma elegendő, de a kiállítások minősége, mennyisége, a múzeumpedagógiai foglalkozások, illetve a nyitvatartási idő jelenleg nem éri el az európai szintet.

A mozik mennyisége és látogatottsága feltűnően jó eredményt mutatott Győrben (7. ábra). Az EKF-kérdőív eredményei alapján egyértelmű, hogy a Cinema City sok embert vonz, de a kisebb kertmozikat, illetve a filmfesztivált hiányolták a városban. Hiányosságként merült fel a kisebb művészmozi is, noha a Rómer Ház szolgáltatási körében ezen igények kiszolgálására is alapoz.

Az eredmények alapján a kulturális létesítményekkel elégedett a megkérdezett lakosság (8. ábra). A tanulmány kutatási módszertanának bemutatásánál jelzik, hogy a

„Kulturális pezsgés” mutatót a Tripadvisor adatai alapján dolgozták ki, így valószínűsíthető, hogy az eredmények jobbára a turisták véleményét tükrözik, a kérdőív eredményei alapján ugyanis a helyiek nem minden esetben elégedettek ilyen mértékben a kulturális intézmények kínálatával.

8. ábra: Kulturális pezsgés, kulturális helyszínek



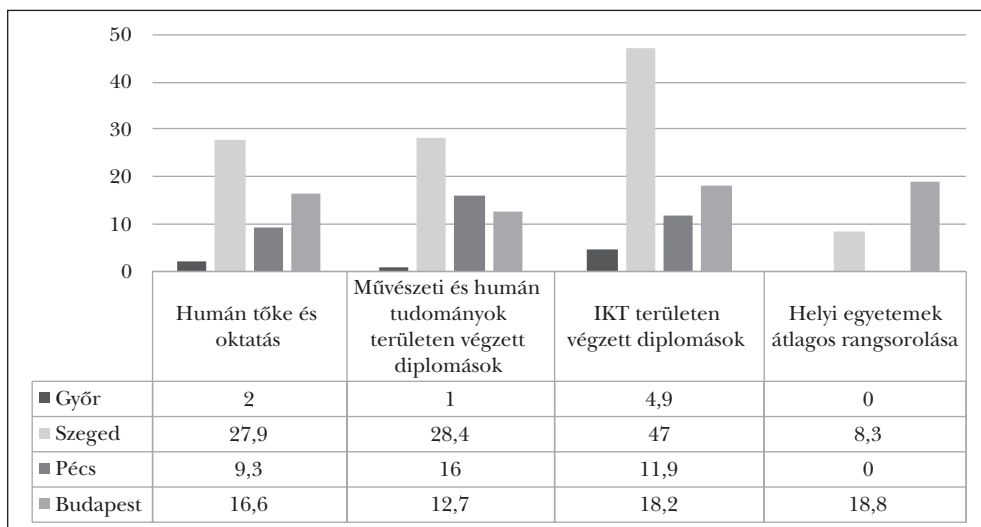
Forrás: Saját szerkesztés a Kulturális és Kreatív Városok Figyelőjének adatai alapján

A „Látnivalók és információszolgáltatás” mutatónál kapott pontszám csekély. Az EKF-kérdőív eredményei alapján a Győrben fellelhető látványosságok és a Győrt meghatározó fogalmak (barokk belváros, vaskakas, folyók, vallási turizmus stb.) a helyi észlelési sémák részét képezték, a jelenség azonban a tanulmány értékelése alapján nem párosul országos, európai szintű ismertséggel.

A színházakra kapott pontszám a hazai városok között nagyon csekély (8. ábra). A Győri Nemzeti Színház jelentőségteljes intézmény, azonban a programokkal való elégedettségi ráta alacsony. A kérdőív válaszaival összefésült eredmény alapján elmondható, hogy a lakosok alacsony százaléka, azon belül is főleg a szépkorú lakosság jár színházba; a helyiek nagy része elégedetlen az előadások minőségével; hiányoznak az alternatív, improvizatív darabok és a vendégelőadások. Ennek kiküszöbölésére 2019-ben az önkormányzat felkérésére a Győri Művészeti és Fesztiváلكözpont a Radó-szigeten felállított színpadon a nyár folyamán három alkalommal „befogadó színteret” működtet, ahova szabadtéren előadható színházi produkciók kaptak meghívást.

A tanulmány értékelése azt mutatja, hogy kevés a munkalehetőség a kulturális, művészeti és szórakoztató szektorban, a média és kommunikáció területén, az új médiában és kommunikációs vállalkozásokban, illetve a kreatív ágazatokban.

9. ábra: Lehetőségtermelő környezet



Forrás: Saját szerkesztés a Kulturális és Kreatív Városok Figyelőjének adatai alapján

Győrben az oktatásban erőteljes hiány mutatkozik a művészeti, humán tudományok és az IKT-területen végzett diplomások terén (9. ábra). Győr egyetemi városa, a kimutatásban nem rendelkezik rangsorolt egyetemmel. Az egyetem jövőbeni fejlesztési iránya (művészeti szak) valóban megalapozott és hiánypótló, hiszen a városban jelentős igény mutatkozik művészeti és bölcsészképzésekre.

A tudományos tanulmány alapján a győri külföldi diplomások száma megfelelő. A lakosok véleménye alapján a győri egyetemet jobban bele kell vonni a város működésébe, a programszervezésbe, a gazdaságba és a kultúrába.

A „Helyi és nemzetközi kapcsolatok” mutatóra kapott pontszám kimagasló, amely nyilvánvalóan a Budapest–Győr–Bécs-tengelynek köszönhető. Viszonylag magas a vonat- és repülőjáratokra kapott pontszám, annak ellenére, hogy a közeli regionális repülőtér nem bonyolódik nemzetközi utasforgalom. A győri kormányzás minősége a lehetőségtermelő környezet viszonylatában a magyarországi városok között kimagaslóan jó pontszámot szerzett (10. ábra).

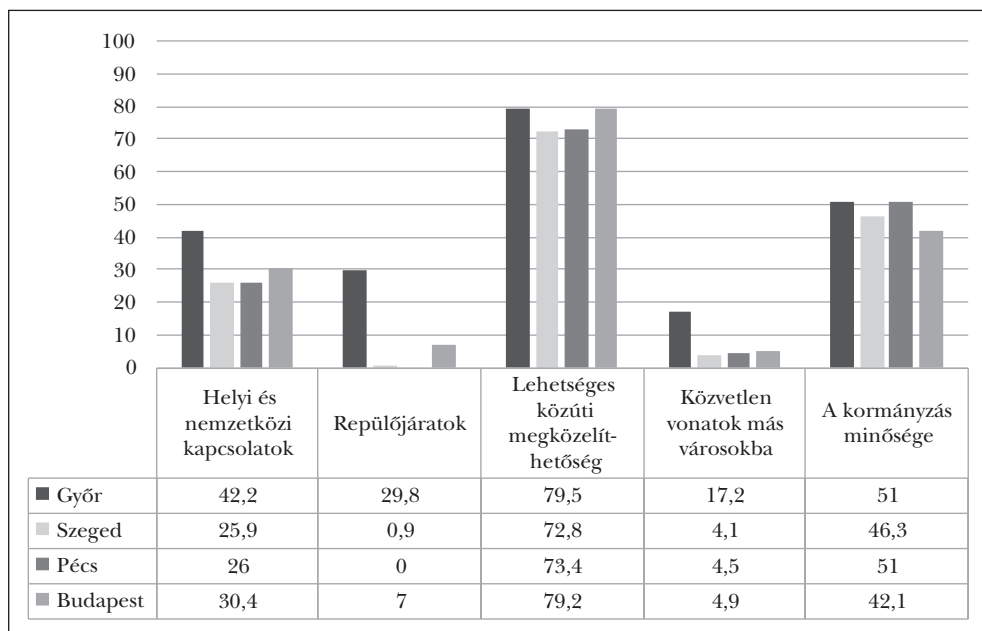
Az elmúlt években elsősorban a járműiparnak köszönhetően Győr olyan várossá fejlődött, amely vonzó az emberek számára a munkalehetőség, jövőkép, élhetőség szempontjából. 2011-ben két évtized után először fordult elő, hogy Győr-Moson-Sopron megye vándorlási szempontból Pest megyénél aktívabb lett.

2. táblázat: Győr besorolása

	Népesség	GDP	Foglalkoztatottság
Győr	100 000–250 000	15 000–20 000 euró	68% és 73% között

Forrás: Saját szerkesztés a Kulturális és Kreatív Városok Figyelőjének adatai alapján

10. ábra: Lehetőségteremtő környezet



Forrás: Saját szerkesztés a Kulturális és Kreatív Városok Figyelőjének adatai alapján

A lakossági jövedelmek bővülése pozitívan hat a kulturális javak keresletére. Győrben a lakosoknak a napi munkája mellett megnőtt a szabadon elkölthető jövedelme és az igénye a szabadidő hasznos és színvonalas eltöltésére (Tóthné, 2016). A viszonylagos jó életszínvonal lehetőséget teremt arra, hogy az emberek a jövedelmük egy részét a kultúrára költse. Ha a városi közösségben sikerül a kultúrát szenvedélyjósággá tenni, az ismételt fogyasztási aktusokkal egyre nő annak élvezeti értéke, fejlődik a megkülönböztetés képessége, és a lakosság egyre több kultúrát akar fogyasztani. A kulturális és kreatív várossá fejlődésnek pedig elengedhetetlen tényezője a kultúra felé nyitott ember.

A Kulturális és Kreatív Városok Figyelőjének eredményei alapján elmondható, hogy Győr dinamikusan fejlődő, innovatív város. Az a tény, hogy Győr városa is bekerült a tudományos figyelőbe, pozitív visszaigazolás arra vonatkozóan, hogy Győr város stabil alapokkal rendelkezik, és jó úton halad a kulturális és kreatív gazdaság további fejlesztési irányainak meghatározásához. A közvéleménykutatás eredményeit tekintve megállapítható, hogy a győri és Győr környéki lakosok döntően elégedettek a város kulturális kínálatával, illetve az Európa Kulturális Fővárosa 2023 címre való pályázást is jó lehetőségnek tartották.

ÖSSZEGRÉS

Ha elfogadjuk a kulturális és kreatív városok definíciójának értelmezését, illetve a tanulmányban igazolt felvetést, hogy Győr rendelkezik az ehhez szükséges adottságok-

kal, megállapítható, hogy Győrben a jól működő autóiipari ágazat mellett szükséges a kulturális és kreatív ágazatokat fejlesztése. Az irányok megállapításához segítséget nyújtanak az EKF-pályázat keretében végzett primer kutatás konkrét javaslatai:

- Új kiállítóhely, kulturális központ, hangversenyerem, koncertterem építése,
- Színház és a színház előtti tér felújítása,
- Közlekedés fejlesztése, éjszakai buszjáratok bevezetése,
- Szabadtéri színpad, vízi színpad építése, használatba vétele,
- Ipartörténeti múzeum létrehozása,
- Bölcsészképzés, színházi tanulmányok indítása.

A tanulmányban leírtak alapján megállapítható, hogy Győr Európa Kulturális Fővárosa 2023 címre való pályázásának megannyi pozitív hozadéka volt. A primer és szekunder vizsgálatok eredményeinek szintetizálása alapján elindultak a kultúrához kapcsolódó infrastrukturális fejlesztések (a Modern Városok Program keretében megújul a Győri Nemzeti Színház és környezete, új kiállítási és konferenciaközpont épül, stb.), új fesztiválok (31! 3 folyó, 1 sziget, összművészet, Stílusos Art Piknik, Győri Filmnapok) és szabadtéri programok (Radó-szigeti színházi előadások, zenei koncertek) kerültek megszervezésre, melyek mind hozzásegítik a várost ahhoz, hogy kulturális téren a javaslatok tükrében a lehető legeredményesebben fejlődhessen.

Győr város életében is fontos a több pillérre támaszkodás, így az autóiipar mellett kiemelt szerepe van a kultúrának és a kreatív gazdaságnak. Az Európa Kulturális Fővárosa 2023 címet Veszprém városa nyerte, azonban elmondható, hogy Győr is nyertese a folyamatnak. A pályázat megírása ugyanis lehetőséget biztosított a városnak, hogy átgondolja, összegezze, kutatások által feltárja a városban rejlő gyengeségeket és erősségeket; hogy hosszú távon a város kulturálisan pezsgő, kreatív tevékenységeket felmutató kulturális és kreatív várossá váljon.

JEGYZETEK

¹ Jelen tanulmányban Győr város kulturális és kreatív kínálatát, illetve annak változását vizsgáljuk, és nem térünk ki az EKF érdekében eszközölt kulturális infrastrukturák hosszú távú fenntartható üzemeltetésére.

² www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals.

³ <http://2023gyor.hu/temank/>.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Az Európai Parlament és a Tanács 1419/1999/EK határozata (1999. május 25.) a Kultúra Európai Fővárosa eseménysorozat 2005–2019. évekre szóló közösségi cselekvési programjának megállapításáról.

Aubert Antal – Jónás-Berki Mónika – Pálfi Andrea – Papp Júlia – Katreiner Eszter (2014): Turisztikai térhasználat a városokban. Látogató- és attrakciómenedzsment módszerek alkalmazása Pécsen. In: Kóródi Tibor et al. (szerk.): *VII. Magyar Földrajzi Konferencia kiadványa*. Miskolci Egyetem Földrajz Intézete, Miskolc, 16–23.

Balogh Péter István (2004): *A szabadterek szerepváltozása a nagy európai városmegújításokban*. Doktori értekezés, Budapest Corvinus Egyetem, Budapest, http://phd.lib.uni-corvinus.hu/485/1/de_1660.pdf.

Csekő Szilvia – Mesterházy Balázs – Zongor Attila (2004): *Európa Kulturális Fővárosa*. Kultúrpoint Iroda, Budapest.

- Czakó Katalin – Dóry Tibor (2016): A területi tőke koncepciója és a városi vállalkozáskutatás. *Tér és Társadalom*, 30. évf., 1. sz., 18–36, <https://doi.org/10.17649/tet.30.1.2699>.
- Dunn, Elizabeth – Norton, Michael (2013): *Happy Money. The Science of Smarter Spending*. Simon & Schuster.
- EC (2014): *European Capitals of Culture, 2020 to 2033*. European Commission, https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/capitals-culture-candidates-guide_en.pdf (Letöltés: 2018. február 17.).
- EC (2017): The Cultural and Creative Cities Monitor. European Commission, <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/cultural-creative-cities-monitor/media/c3monitor2017.pdf>.
- EP (2013): *European Capitals of Culture: Success Strategies and Long-term Effects*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Structural and Cohesion Policies, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET\(2013\)513985_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET(2013)513985_EN.pdf), 114 (Letöltés: 2018. március 20.).
- Fekete Dávid (2013): Az EU regionális politikájának városfejlesztést támogató új eszközei a 2014–2020-as programozási időszakban. In: Rechnitzer János – Somlyódy Péter – Kovács Gábor (szerk.): *A hely szelleme – a területi fejlesztések lokális dimenziói*. A Fiaatal Regionalisták VIII. Konferenciáján elhangzott előadások, Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr, 145–154.
- Fekete Dávid (2014): Győr aktuális jövőképe a város stratégiai dokumentumainak tükrében. In: Dusek Tamás (szerk.): *A városi rendszer működése. Közösségi szféra, oktatás és Győr jövőképe*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 180–187.
- Fekete Dávid (2017a): A Modern Városok Program elemzési lehetőségei. *Polgári Szemle*, 13. évf., 1–3. sz., 94–105, <https://doi.org/10.24307/ps.2017.0909>.
- Fekete Dávid (2017b): Európai járműipari térségek gazdasági kormányzási modelljei. *Tér és Társadalom*, 31. évf., 3. sz., 125–142, <https://doi.org/10.17649/tet.31.3.2746>.
- Fekete, Dávid (2018): Economic Development and Economic Governance Through the Example of the City of Győr. *Deturope*, Vol. 10, No. 1, 97–115.
- Morvay Szabolcs (2015): A kultúra a regionális fejlődésben. In: Kovács Gábor (szerk.): *Válogatott tanulmányok*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 49–74.
- Morvay Szabolcs (2016): A kultúra által generált központi helyek a globalizáció világában. *Tér – Gazdaság – Ember*, 4. évf., 3. sz., 49–60.
- MTI (2018): *Győr sokat tett hozzá az ország gazdasági erejéhez*. www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/gyor-sokat-tett-hozza-az-oroszag-gazdasagi-erejehez (Letöltés: 2018. március 22.).
- Oerters, Kathrin (2008): Die finanzielle Dimension der europäischen Kulturhauptstadt. Von der Kulturförderung zur Förderung durch Kultur. In: Mittag, Jürgen (Hrsg.): *Die Idee der Kulturhauptstadt Europas. Anfänge, Ausgestaltung und Auswirkungen europäischer Kulturpolitik*. Klartext, Essen.
- Rechnitzer János – Kecskés Petra – Reisinger Adrienn. (2016) A Győri Modell – Az egyetem, az ipar és a város együttműködési dimenziói. In: Lengyel Imre – Nagy Benedek (szerk.): *Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraiparosodása*. JATEPress Kiadó, Szeged, 225–239.
- Rechnitzer János (2016): *A területi tőke a városfejletésben. A Győr-kód*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Reisinger, Adrienn – Kecskés, Petra – Czakó, Katalin (2017): Services of Economic Development Organisations in Győr. *Deturope*, Vol. 9, No. 3, 85–100.
- Tóthné Kardos Krisztina (2016): *Győr turizmusának szinergiákon keresztül történő vizsgálata*. Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem, Győr.
- Wehri-Schindler, Brigit (2002): Kulturelle Einrichtungen als Impulsgeber für Stadtentwicklung? *The Planning Review*, Vol. 38, No. 150, 4–10, <https://doi.org/10.1080/02513625.2002.10556809>.

Laczkovits-Takács Tímea

Idősügy a győri Egészséges Városok Program tükrében

Elderly Policy in the Framework of the Healthy Cities Project in Győr



Összefoglalás

Győr város humánszolgáltatási modelljének egyik meghatározó pillérét jelentik a WHO Egészséges Városok Program (EVP) keretében nyújtott szolgáltatások. A tanulmány feltárja a Győri EVP sajátosságait és működési kereteit. A szerző kutatási eredményeinek ismertetése során külön kitér azokra a programokra, szolgáltatásokra, intézményesült keretekre, melyek különös figyelmet szentelnek az időseknek és az egészséges idősödésnek.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H75, I15, I18, I19

Kulcsszavak: Győr humánszolgáltatási modellje, Egészséges Városok Program, egészséges idősor, idősbárát város

Summary

The services provided under the WHO Healthy Cities Project constitute a pillar in the human services plan of Győr. In this paper the characteristics and the operational framework of the WHO Healthy Cities Project implemented in the city of Győr are described. The research focuses on programmes and institutional frameworks that pay special attention to elderly people and healthy ageing.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H75, I15, I18, I19

Keywords: human services model in Győr, Healthy Cities Project, healthy ageing, age-friendly city

LACZKOVITS-TAKÁCS TÍMEA, PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola (takacs.timea@sze.hu).

BEVEZETÉS

Győr Megyei Jogú Város humánszolgáltatási modellje, mely a kutatás tárgyát képezi, négy pilléren nyugszik. A szociálpolitikai pillér az önkormányzat által ellátott kötelező és önként vállalt feladatok összességét jelenti a helyi szociális ellátórendszer keretein belül. Ehhez szorosan kapcsolódik a modell másik területe, a lakásügy, mely többek között kiterjed az önkormányzati tulajdonban lévő lakások hasznosítására, illetve lakáscélú támogatások biztosítására. A harmadik meghatározó elem az egészségügyi alapellátás körébe tartozó önkormányzati feladatok biztosítása. A helyi egészségügyi ellátórendszerhez kapcsolódva a negyedik pillér az Egészséges Városok Program keretében nyújtott szolgáltatások, kezdeményezések, melynek egy szegmensével részletesen foglalkozik a tanulmány. Az Egészséges Városok Program tevékenysége rendkívül szerteágazó, számos szolgáltatást nyújt a város lakossága számára, a legkülönbözőbb célcsoportokat szólítva meg, melyek közül különös figyelmet szentelnek a városban élő időseknek. A tanulmány az EVP rövid bemutatása mellett részletesen kitér a program időügyi vonatkozásaira.

SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

Győr humánszolgáltatási modelljének alapja, mozgatórugója a győri önkormányzat rendkívül aktív szerepvállalása a modell különböző területein. A város erős gazdasági bázisához kapcsolódva számos kutatás zajlott az elmúlt időszakban. Több kutatás foglalkozott a győri modellel, bemutatva az egyetem, az ipar és a város szoros együttműködési folyamatait (Rechnitzer et al., 2016). A Győri Együttműködési Modell egyik legújabb vizsgálata kiemelte, hogy a szoros együttműködés nemcsak a város, hanem a régió versenyképességének növelésében és az infrastruktúra fejlesztésében is meghatározó szerepet tölt be (Fekete, 2018a). A Győrben zajló folyamatok további vizsgálatai a gazdasági kormányzás felé való elmozdulást azonosították (Fekete, 2018b). A győri modell meghatározó szereplői a városban tevékenykedő vállalatok, melyek vizsgálata szintén népszerű kutatási téma volt az elmúlt években. Czakó és Hajdu-Smahó vizsgálatai a vállalatok nyitottságát elemezték (Czakó–Hajdu-Smahó, 2014), míg Reisinger a vállalatok kapcsolati hálóját térképezte fel (Reisinger, 2014b). A gazdaságfejlesztési tevékenységet folytató szervezetek gazdasági fejlődéshez való hozzájárulása is vizsgálódások tárgyát képezte (Reisinger et al., 2017). A területitőke-vizsgálatok szintén alátámasztották, hogy a helyi gazdaság együttműködési rendszerei nagymértékben hozzájárulnak a város gazdaságának fejlődéséhez (Czakó–Dőry, 2016). A területi tőke elméletét alapul véve elemzi Rechnitzer a város fejlődésének szakaszait, valamint a gazdasági, a kulturális és a társadalmi tőke helyi sajátosságait (Rechnitzer, 2016). Az elmúlt évek egyik legjelentősebb kutatása (Győri Járműipari Körzet kutatás) keretében elméleti és gyakorlati úton is feltérképezték, hogy egy dinamikusan fejlődő szektor, Győr esetében a járműipar milyen hatással van a városra. A kutatás többek között kiemelten foglalkozott a város jövőképe alakulásával stratégiai dokumentumok vizsgálata révén (Fekete, 2014).

Győr humánszolgáltatási modelljéhez szorosabban kapcsolódó témák győri vonatkozása is a tudományos érdeklődés középpontjában állt az elmúlt években. A közszolgáltatások területi és szervezeti hatékonyságára és releváns győri példák bemutatására irányult Dusek egyik kutatása (Dusek, 2014). A Győrben élők alapvető szükségleteinek feltérképezése a város humánszolgáltatást végző intézményei számára fontos információkkal szolgálhatnak az igények alakulásának felismeréséhez és új megoldások megfogalmazásához (Nárai, 2014a). További kutatás érintette a győriek magasabb rendű aktivitási szükségleteit, melyből kiderült, hogy egy prosperáló térségben, mint Győrben is erőteljes egyenlőtlenségek figyelhetők meg (Nárai, 2014b). A humánszolgáltatási modell egészségügyi és Egészséges Városok Program pilléréhez kapcsolódva külön kutatás vizsgálta a győri lakosság egészségi állapotát és egészségtudatosságát (Kovácsné, 2014). A helyi együttműködések vizsgálata nemcsak a gazdasági szektor kapcsán került előtérbe, hanem a helyi szociális ellátórendszer tekintetében is izgalmas kutatási témaként jelent meg (Budai, 2014), de nemcsak a városi szinten, hanem tágabb, a győri várostérség szociális együttműködéseinek feltérképezése (Budai-Puli, 2014), valamint a szociális intézményrendszer szereplőinek hálózati struktúrájának elemzése terén is (Csizmadia, 2014). Több empirikus kutatás elemezte a helyi társadalom dimenzióit (Tóth–Ditrói, 2014), a győri városrészek és lakóövezetek társadalmi tagozódását (Páthy, 2014), valamint a győri identitást, háttértényezőit (Bugovics, 2014) és a győriek társadalmi részvételének jellemzőit (Reisinger, 2014a).

A helyi kötődésű, Győr humánszolgáltatási modelljéhez kapcsolódó szakirodalmi hivatkozások mellett érdemes kitérni az Egészséges Városok mozgalom és az idősügy kapcsolódási pontjaira, szakirodalmi hátterére is. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) megfogalmazásában már a 20. században elkezdődött a hosszú élet forradalmának nevezett demográfiai változás, mely megfogalmazás arra utal, hogy mind az idős emberek aránya, mind abszolút száma az egész világon drámai szinten növekszik. A születéskor várható átlagos élettartam húsz évvel növekedett 1950 és 2000 között, és további tíz évvel való növekedés valószínűsíthető 2050-re. Ez azt is jelenti, hogy a 2000-ben közel 600 millió 60 éven felüli idős ember száma 2050-re mintegy 2 milliárdra növekszik majd. Globális szinten a hatvanévesek és 60 év felettiek aránya 2000 és 2050 között megduplázódik (10%-ról 21%-ra), míg a gyermekek aránya egyharmadával csökken (30%-ról 21%-ra) (United Nations, 2002). A demográfiai forradalom kihívásait felismerve, az ENSZ egy szerteágazó együttműködési keret kialakítását kezdeményezte az idősügy tekintetében. 1989-ben Bécsben rendezte meg az első öregedéssel foglalkozó világkonferenciát, melynek elsődleges küldetése fórumot biztosítani egy nemzetközi cselekvési program elindításához, melynek célja a gazdasági és szociális biztonság garantálása az idős emberek számára, valamint a világ társadalmainak ösztönzése arra, hogy fogalmazzanak meg válaszokat az előregedő népességgel járó kihívásokra és az idős emberek speciális igényeire (United Nations, 1983). A világkonferencián elfogadták az Nemzetközi Idősügyi Cselekvési Tervet, az első nemzetközi idősüggyel foglalkozó dokumentumot, mely 62 ajánlást fogalmazott meg számos területet érintve, többek között az egészség és táplálkozás, idős vásárlók védelme, lakhatás és környezet, család, szociális jólét, foglalkoztatás stb. témakörben. Az ENSZ Közgyű-

lése 1991-ben október elsejét az Idősek Világnapjává nyilvánította, továbbá megfogalmazta az idősekre vonatkozó alapelveit, melyek szerint olyan, idősekre irányuló társadalmi beavatkozásra van szükség, amely az emberek egész élete során biztosítja a függetlenséget, a részvételt, a gondoskodást, az önmegvalósítást és a méltóságot (United Nations, 1991). Az 1999-es évet pedig az Idősek Nemzetközi Évének szentelte. 2002-ben Madridban rendezték meg a soron következő idősügyi világkonferenciát, ahol elfogadták a Madridi Nemzetközi Idősügyi Cselekvési Tervet, mely több száz ajánlást tartalmaz az alábbi három kiemelt témakörhöz kapcsolódva: idős emberek és a fejlődés; idős kori egészség és jóllét fejlesztése; támogató környezet biztosítása (United Nations, 2002). Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2002-ben publikálta az idősügyi politikát meghatározó alapidokumentumát (*Active Ageing – Policy Framework*). A dokumentum igazi áttörést jelentett az idősügyi politikák alakításában, ugyanis először gondolkodik az idős emberről a maga emberi teljességében, hangsúlyozva, hogy a figyelmet nem csupán az egészségügyi és szociális vonatkozásokra kell leszűkíteni, hanem az emberi élet kiteljesedésére kell fordítani (81/2009. (X.6.) OGY határozat). 2002-től a WHO munkája, tevékenysége tehát az aktív idősödés fogalma köré épült, az egészség, a társadalmi részvétel és biztonság lehetőségeinek optimalizálási folyamatára a megfelelő életminőség biztosítása érdekében (WHO, 2002). Az aktív idősödés fogalmát a 2015–2030-as időszakban az egészséges idősödés váltotta fel, mely az idős kori jóllétet biztosító funkcionális képességek fejlesztésére és megtartására irányuló folyamat (WHO, 2015).

Magyar viszonylatban az idősügyet alapjaiban meghatározó dokumentum a 2009-ben elfogadott Idősügyi Nemzeti Stratégia, melynek legfontosabb célja, hogy az idős ember mint a társadalom megbecsült tagja ne legyen magányos, egészségesen, biztonságban és védetségben élhessen (81/2009. (X.6.) OGY határozat). A stratégia továbbá megfogalmazza, hogy egy korszerű, a gazdasági, társadalmi és demográfiai változásoknak megfelelő időspolitika kialakítása és szisztematikus megvalósítása csakis a legszélesebben értelmezett együttműködésen alapulhat, az állam, az önkormányzatok, a civil szervezetek, az egyházak, a profitorientált szervezetek, az informális közösségek és az érintettek részvételével.

A társadalom elöregedése folyamatos kihívást jelent az aktív társadalomnak, de nemcsak a szociális és az egészségügyi ellátórendszer szempontjából, ezért a WHO ajánlása szerint a kormányoknak és az önkormányzatoknak fel kell készülni arra, hogy az elöregedés hatásait kezelni tudják (327/2007. (XI.15.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat), emellett a megfelelő életminőséghez szükséges feltételek kialakítása az önkormányzatok felelőssége is, melyhez szükséges az idős emberek iránti szolidaritást biztosító szemlélet kialakítása is (31/2010. (II.25.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat).

EGÉSZSÉGES VÁROSOK PROGRAM GYŐRBEN

Az Egészséges Városok Program és azon belül a WHO programiroda működtetése az önkormányzat önként vállalt feladata, melyet az önkormányzati feladatkatalógusban az egészségügyi feladatok között találunk meg. Bár az EVP több szálon kapcsolódik

az egészségügyi pillérhez, az általam felállított győri humánszolgáltatási modellben külön pillérként azonosítom be rendkívül szerteágazó tevékenysége miatt.

Az Egészséges Városok mozgalom az ENSZ Egészségügyi Világszervezetének kerekein belül, 1986-ban indult 11 város részvételével. A nemzetközi projekt legfőbb célja annak demonstrálása volt, hogy az Egészséget Mindenkinél stratégia a gyakorlatban, a települések szintjén is működik, mely gyakorlat során kiemelt figyelmet szentel annak, hogy az egészségfejlesztésbe szükséges bevonni az egészségügyön kívüli szektorokat, az önkormányzatokat és a helyi társadalom különböző közösségeit is. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a korábban az egészségügy privilégiumaként számon tartott egészségnevelés helyett olyan egészségmegőrzési stratégia kidolgozását irányozta elő, mely több ágazat együttműködésén alapul. Továbbá külön hangsúlyt helyezett arra is, hogy a részt vevő városok a döntéshozatali folyamataiban is érvényesítsék az egészség szempontjait. Az Egészséges Városok megközelítésének tehát fontos eleme az a felismerés, hogy az egészség nem egyenlő az egészségüggyel, és az egészséget nem csupán önmagában az egészségügy és az egészségügyi ellátórendszer határozza meg, hanem számos társadalmi tényező is befolyásolja (Wilkinson–Marmot, 1998), az egészségi állapotot ugyanis mindössze 15-20%-ban meghatározó tényező, míg a fennmaradó mintegy 80% más szektorok kompetenciája. Mindez azt is jelenti, hogy az egészség fejlesztése nem első sorban az egészségügyi szektor feladata, hanem szükséges a civil, a magán-, az állami és önkormányzati szektor, valamint közösségek és önkéntesek bevonása is. Fontos a helyi közösségek bevonása a célkitűzések megvalósításába, az állampolgárokat igyekszik hozzásegíteni ahhoz, hogy képesek legyen maguk is tenni a saját egészségük megőrzéséért (77/2003. (IV.3.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat). Az egészségügyi ellátórendszert tekintve pedig a megelőzésre helyezi a hangsúlyt. Egy városi lakosság egészségét befolyásoló döntéseket nagymértékben a helyi önkormányzatok hozzák meg, ezért az Egészséges Városok Program egyik legfőbb célkitűzése az önkormányzatok egészségtudatosságának növelése, az egészség szempontjainak érvényesítése a döntéshozatali folyamatokban. Az Egészséges Városok Program működését az alábbi alapelvek határozzák meg (Nagy, 2011): multiszektoralitás; városi döntéshozók elkötelezettsége az egészség érdekében; partneri együttműködés; közösségek részvétele a döntések előkészítésében; egyenlő esélyek biztosításának elve; szolidaritás; fenntartható fejlődés biztosítása.

Az Egészséges Városok mozgalom a kezdetektől ötéves megvalósulási fázisokban, úgynevezett ciklusokban határozza meg a prioritásait (Nagy, 2011). Az első ciklusban (1988–1992) a legfőbb feladat az új munkamódszerek megismertetése, a nemzeti Egészséges Városok Hálózatok megszervezése és a program alapelveinek megszilárdítása volt. A második ciklus (1993–1997) során a hangsúly a konkrét programokra, akciókra tevődött át, a fő prioritások az egészséges közösségi politika és a városi egészségtervezés volt. A harmadik ciklusban (1998–2002) a legfőbb téma az esélyegyenlőség, a fenntartható fejlődés és a társadalmi fejlődés volt, mindezek az integrált egészségfejlesztési tervezés hangsúlyozásával. A negyedik ciklusban (2003–2008), az előző ciklus témaköreit megtartva, az egészséges idősor, az egészséges várostervezés, az egészséghatás-vizsgálatok, valamint a fizikai aktivitás és az aktív élet került a középpontba. Az ötödik ciklus (2009–2013) átfogó prioritása az „egészséget és egyenlőséget az egész-

ségben minden helyi szakpolitikában” volt. Fő témákat a gondoskodó és támogató környezetek létrehozása, az egészséges élet, az egészséges városi környezet és tervezés alkotta. A fejlesztések középpontjában az egészségműveltség állt. A hatodik ciklus (2014–2018) átfogó célkitűzései és a prioritásai megegyeztek az Egészség 2020 stratégiában meghatározott célokkal. Az átfogó célkitűzések a következők: az egészségben jelentkező esélyegyenlőtlenségek leküzdése, valamint a városi vezetés és részvétel alapuló kormányzás az egészség érdekében. A kiemelt témakörök között megtalálható az egész életen át tartó egészségfejlesztés, a népegészségügyi prioritások kezelése, az emberközpontú egészségi rendszerek és a népegészségügyi kapacitás megerősítése, valamint a rugalmas közösségek és támogató környezetek kialakítása (WHO, 2013).

Győr városa két szálon is kapcsolódik az Egészséges Városok mozgalomhoz: egyrészt a nemzeti hálózat tagjaként 1989-ben csatlakozott a mozgalomhoz. Magyarország az Egészséges Városok Program elindulása óta aktív résztvevője az Egészségügyi Világszervezet Európai Regionális Irodája által indított kezdeményezésnek. Hazánkban Pécs városa az első között, alapítóként csatlakozott az európai programhoz, majd röviddel ezt követően létrehozta az Egészséges Városok magyarországi hálózatát. A lazább hálózati keretből az Egészséges Városok Magyarországi Szövetsége 1992-ben alakult meg, négy év hálózati együttműködést követően, 11 tagvárossal. A szövetség 2014-ben módosította alapszabályát, melynek következtében lehetővé vált a határon túli magyarlakta települések csatlakozása is. A szövetség egyúttal a nevét is megváltoztatta, hogy kifejezze új szerepét: Egészséges Városok Magyar Nyelvű Szövetségére. Másrészt Győr városa 1994-től projektvárosként közvetlenül is kapcsolódik a WHO Európai Regionális Irodájához. A projektvárosi körbe a városok ötévente megújuló szempontrendszer alapján nyerhetnek felvételt. Győr városa a második ötéves ciklustól kezdve folyamatosan lehetőséget kapott a projektvárosi körben való munkára, 2018-ban a közgyűlés támogatta a hetedik ötéves periódusra is az Európai Projektvárosi Hálózatban való részvételre irányuló pályázat beadását és az ezzel járó kötelezettségek teljesítését (18/2018. (II.23.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat). A projektvárosokkal szemben az elvárás nem egy meglévő állapotot jelent, hanem elkötelezettséget az egészség kérdései iránt a városvezetés részéről, valamint azt, hogy tudatosan kíván tenni a lakosság egészségi állapotának javítása és az ehhez szükséges környezeti és egyéb feltételek megteremtése érdekében.

Az Egészséges Városok Program kezdeményezésére több intézményesült formában működő, együttműködési platform is működik a városban. Az EVP koordinálása a WHO Egészséges Városok Programiroda feladata, amelynek operatív munkáját az Egészséges Városok Projekt Irányító Bizottsága segíti. Az interszektorális bizottság létrehozása a projektvárosi tagság „feltétele”, melyben az irányító szerep a politikai döntéshozók kezében van, és a különböző ágazatok, szektorok együttműködését hivatott elősegíteni, illetve lehetőséget biztosít az önkormányzat különböző területei és egyéb intézmények, civil szervezetek közötti párbeszédre. A bizottság működése a projekt irányító szerepe mellett jelenti egyúttal a legitimitációt és a projekt kapcsolódását a helyi politikai rendszerhez. A WHO Egészséges Városok Program kezdeményezésére Győr város képviselő-testülete 2001-ben fogadta el a városi drogstratégiát, és egyúttal létrehozta a városi Kábítószerügyi Egyeztető Fórumot (a továbbiakban: KEF), valamint annak három szakmai bizottságát

(Prevenációs Bizottság, Kínálat-Csökkentési Bizottság, Terápiás Bizottság) a stratégia megvalósításának segítésére, koordinálására, mely egy széles körű együttműködést tesz lehetővé a városban az intézmény és civil szereplők összefogása révén (18/2001. (I.25.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat). A KEF a gyakorlatban összehangolja a drogprobléma kezelésében érintett intézmények és szervezetek munkáját, támogatja a drogstratégia megvalósítását, segíti a hálózatépítést, az információáramlást és az érdemi együttműködést. Kiemelt célja a drogproblémában érintettekkel szolidáris helyi közösség megteremtése, az együttműködés olyan formájának kialakítása és biztosítása, ami elősegíti a droghasználat további terjedésének mérséklését, a problémás droghasználat megelőzését, illetve az általa okozott egyéni és közösségi terhek csökkentését. A KEF a prevenciót helyezi előtérbe, amely a résztvevők aktivitását biztosító, komplex, folyamatos, hosszú távú, személyiségfejlesztésen alapuló egészségfejlesztés. A WHO programiroda közreműködésével 1995-ben indult Győrben a közlekedésbiztonsági WHO-projekt, és ekkor alakult meg a Győr Városi Közlekedésbiztonsági Bizottság is, amely a témához kapcsolódó intézmények, szervezetek közötti kommunikációt, koordinációt hivatott elősegíteni. A Bizottság elnöke Győr rendőrkapitánya, társelnöke a közlekedésért felelős alpolgármester, titkárai a WHO-koordinátor és a Győri Városi Rendőrkapitányság munkatársa, tagjai többek között a városi és megyei rendőrkapitányság, az egyetem, a városi útkezelő szervezet, az állami útkezelő szervezet, a közlekedési felügyelet, egy mérnökiroda és egy biztosítótársaság. A negyedik intézményesült fórum az Idősügyi Tanács.

Az Egészséges Városok Program keretében számos stratégiai dokumentum is készült Győr városában, melyek az EVP tevékenységeit alapozzák meg (1. táblázat).

1. táblázat: A győri Egészséges Városok Program stratégiai dokumentumai

Dokumentum elnevezése	Elfogadás éve
Győr Város Egészségképe 1997	1998
Győr Városi Egészségterv	1998
Győri Környezet-egészségügyi Akcióprogram	2000
Győr Városi Drogstratégia 2001	2001
Egészségkép (Győr Város egészségpolitikai állapotleírása)	2003
Győr Városi Drogstratégia 2005–2009	2005
Idősek egészségképe Győr Városában 2006	2006
Koncepció az idősek életminőségének javítására Győrben (2007–2012)	2007
Győr Város Egészségképe 2008	2008
2010–2014. évi Győr Városi Drogstratégia	2009
Idősek egészségképe 2013	2013
Koncepció az idősek életminőségének javítására Győrben (2013–2017)	2013
Győr Megyei Jogú Város Egészségképe 2014	2016
Győr Megyei Jogú Város Drogstratégiája 2016–2020	2016
Győr MJV városi Egészségfejlesztési Terve (2016–2020)	2016

Forrás: Saját szerkesztés

AZ EGÉSZSÉGES VÁROSOK PROGRAM IDŐSÜGYI VONATKOZÁSAI

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata a WHO Egészséges Városok Program keretében, a nemzeti hálózati tagság és a projektvárosi tagság mellett 2005 óta egyedüli magyar városként vesz részt a projektvárosok egy tematikus együttműködésében, az „Egészséges Időskor” alhálózatban (60/2015. (III.27.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat). Az alhálózat munkájában 16 európai projektváros vesz részt. Az egészséges idősödés 2003 óta kiemelt téma az Európai Egészséges Városok Hálózatában. A negyedik ötéves cikluson belül (2003–2008) Győr városa a meghatározott prioritások közül a városban élő idős lakosság egészségének fejlesztését tűzte ki célul, amit azóta is prioritásként kezel az EVP megvalósítása során. A következőkben a tanulmány a győri idősügyi tevékenység meghatározó elemeit mutatja be.

Idősügyi Tanács

Az Egészséges Városok Program idősügyi vonatkozásában a legfontosabb intézményszintű fórum a Győr Városi Idősügyi Tanács, melynek működése több mint tíz évre tekint vissza. A Tanács munkáját a WHO Egészséges Városok Programiroda segíti.

Országos szinten az Idősügyi Tanács – több európai országot megelőzve – már 1997 óta működik Magyarországon (Zárol, 2014), melyet a kormány azért hozott létre, hogy a kormányzati tevékenységben eredményesebben érvényesüljenek az idős emberek érdekei. A győri önkormányzat mindig kiemelt figyelmet fordított a városban élő idősekre, az életkörülményeikre, a szociális támogatásukra, a kulturális lehetőségeik bővítésére, továbbá a városban számtalan önszerveződés, szakmai klub működik, melyekben a szépkorúak aktívan tevékenykednek. Az országos példát szem előtt tartva, az Idősügyi Tanács létrehozásáról, személyi összetételéről, működési rendjéről 2006-ban döntött a győri közgyűlés (137/2006. (V.18.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat), melynek eredményeképpen 2017. január 1-jén a Tanács megkezdte a működését, amely a győri önkormányzat mellett működő konzultatív, véleményező és javaslattevő testület (262/2006. (IX.21.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat). A Tanács feladatai közé tartozik:

- a győri idősek érdekeinek képviselete;
- a generációk közötti kapcsolat, szolidaritás erősítése;
- az információáramlás biztosítása, közvetítése;
- művelődési, képzési lehetőségek összehangolása;
- együttműködés kialakítása az idősekkel foglalkozók között;
- évente a Tanács munkájáról jelentést készít a közgyűlés felé.

Az Idősügyi Tanács elnöke a polgármester, akit akadályoztatása esetén az alelnök helyettesít, az alelnöke a város alpolgármestere, titkára a Szociális, Egészségügyi és Lakásügyi Bizottság által delegált bizottsági tag. A Tanács tagjai: önkormányzati képviselők (3 fő), nyugdíjas szervezetek képviselői: (3 fő – Arrabona Városi Nyugdíjas Egyesület, Győr-Moson-Sopron Megyei Pannon Nyugdíjas Egyesület, Győri Nemzeti Polgári Nyugdíjas Egyesület), az Egysített Egészségügyi és Szociális Intézmény képviselője (1 fő). Az állandó meghívottak között konzultációs joggal a Tanács ülésein részt

vesz a humánszolgáltatási főosztályvezető, a szociális osztályvezető, a WHO-koordinátor és az egyházak képviselői. Évente legalább négy alkalommal ülésezik, munkatervét maga határozza meg.

Idősek egészségképe, idősek életminőségét javító koncepció, éves feladatterv

Az EVP idősügyi feladatait, kezdeményezéseit a releváns stratégiai dokumentumok alpozzák meg. Ezek közül két dokumentumot kell kiemelni: az egyik az Idősek egészségképe, mely 2006-ban és 2013-ban készült a városban. Az egészségkép alapját az „Egészséges Időskor” Alhálózat által WHO-s indikátorok alapján kidolgozott indikátorlista és útmutató jelentette, melyet az alhálózat tagjainak rendelkezésére bocsátották (137/2006. (V.18.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat). A 2006-ban készült győri Idősek egészségképe két forrásból állt össze: 1. A WHO-s indikátorlista alapján meglévő adatokból összeállított adatbázis. 2. Az 50 év feletti győri lakosság 320 fős mintáján készült kérdőíves felmérés. A lakossági felmérés elsősorban azokra a minőségi mutatókra irányult, amelyekről az önkormányzat a meglévő forrásokból nem rendelkezett adatokkal.

A 2006-os egészségkép külön fejezetben vizsgálta az 50 év feletti győriek demográfiai és egészségi helyzetét, mint az egészségügyi szolgáltatásokhoz, a szociális jóléti és más ellátószolgáltatásokhoz való hozzáférést. A harmadik nagy fejezet keretén belül, mely a *Szociális kép – gyengeségek és erősségek* címet viseli, vizsgálat tárgyát jelentette a jövedelem és szociális helyzet, a lakáshelyzet és környezet, a foglalkoztatás-hivatás, az oktatás, a közösségi részvétel és a fejlesztési kérdések. Az Idősek egészségképére mint helyzetfelmérésre alapozva készült el az idősek életminőségének javításáról szóló koncepció a 2007–2012-es időszakra, melyet a közgyűlés 2007 novemberében fogadott el (327/2007. (XI.15.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat). A koncepció az alábbi prioritásokat fogalmazta meg:

- a tájékoztatás és érdekképviselő javítása;
- közösségi terek biztosítása városrészenként;
- az idősek otthonaikban maradását elősegítő szociális szolgáltatások fejlesztése;
- a biztonság javítása;
- az idős emberek erőforrásként való alkalmazása.

Továbbá tématerületenként javaslatokat és konkrét célokat fogalmaz meg a dokumentum az alábbi témakörökben:

- jövedelem biztonsága,
- egészségfejlesztés (fizikai és mentális egészség megőrzése),
- szolgáltatások igénybevételének támogatása (egészségügyi ellátás, szociális és kulturális szolgáltatások),
- idősek biztonságának javítása (közbiztonság, balesetvédelem),
- érdekképviselő és információáramlás elősegítése,
- idős ember mint erőforrás (idősek munkavállalásának támogatása),
- lakókörnyezet,
- várostervezés,
- idősekre vonatkozó kutatások a városban.

Az idősök életminőségének javításáról szóló koncepció 2012-ben lejárt, így esedékessé vált az Idősök egészségképének aktualizálása, melyre építve elkészülhetett a következő öt évre szóló új koncepció is. A 2013-as, a Győrben élő idősök helyzetét bemutató egészségkép elkészítéséhez a társadalmi részvétel jegyében egy széles körű munkacsoportot hoztak létre, melynek munkájában számos intézmény szakemberei vállaltak szerepet: a Széchenyi István Egyetem tanszékei, a Győr-Moson-Sopron Megyei Város Kormányhivatal illetékes szervei, az Egyesített Egészségügyi és Szociális Intézmény és idősklubjai, a Győr Megyei Jogú város Népjóléti Osztálya és a WHO-iroda, idősügyi civil szervezetek, valamint az Idősügyi Tanács (216/2013. (IX.27.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat). A helyzetfelmérés során a WHO-s indikátorok alapján történő adatgyűjtés mellett ismét sor került egy reprezentatív lakossági felmérésre, továbbá lakossági fórumokra, illetve fókuszcsoportos beszélgetésekre is. A helyzetfelmérés során a korábbi egészségképben vizsgált területek kerültek ismét górcső alá. A helyzetfelmérés megállapításaira alapozva készült el a 2013–2017-es időszakra vonatkozóan az idősök életminőségét javító koncepció, melynek alapjául a Korbarát Városok Globális Hálózatának ajánlása szolgált, így a koncepció az alábbi nyolc fő területhez kapcsolódóan fogalmazza meg a célkitűzéseket (WHO, 2017):

- külső terek és épületek;
- közlekedés;
- lakhatás és lakókörnyezet;
- társadalmi részvétel;
- tisztelet és társadalmi integráció;
- állampolgári részvétel és foglalkoztatás;
- kommunikáció és információ;
- közösségi támogatás és egészségügyi szolgáltatások.

Mind a 2007-ben, mind a 2013-ban elfogadott koncepciókban megfogalmazott célok megvalósítása az adott évre lebontott feladatterv megvalósításával történik, mely feladattervet, illetve végrehajtását az Idősügyi Tanács és Győr Város Közgyűlése fogadja el. A 2. táblázat röviden összegzi, mely tevékenységek végrehajtását vállalta 2017. évben Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata.

Idősök életminőségét javító kezdeményezések

Az EVP tevékenységében számtalan, idősekre irányuló kezdeményezést, programot tudunk beazonosítani, melyek közül csupán pár jó gyakorlat, jó példa bemutatására van lehetőség a tanulmány keretein belül.

A 2006-ban elkészült Idősök egészségképének eredményeire, következtetéseire alapozva, melynek része volt az 50 év feletti városi lakosság reprezentatív mintáján végzett kérdőíves felmérés is, vezethető vissza a győri Beszélgető Hálózat létrejöttére. A kezdeményezés 2009-ben való létrehozásának előzménye, hogy a felmérés adatai szerint minden negyedik megkérdezett egyedül lakik, a 80 év felettiiek esetében pedig ez az arány 43%. A magányosságot súlyosbítja, hogy a megkérdezettek 49%-a enyhe depresszióval küzd, míg 5,9%-nál középsúlyos depressziós állapot, 1,9%-nál súlyos depressziós

2. táblázat: A 2017. évi feladatterv célok és elvégzett tevékenységek tükrében

Területek (Domains)	Cél	Elvégzett tevékenységek
1. Külső és belső terek, épületek	A városi környezet idősek szükségleteit figyelembe vevő fejlesztése	Közösségi terek bővítése, megújítása, padok kihelyezése, új közösségi terek kialakítása
2. Közlekedés	Mobilitás, öngondoskodás elősegítése	Járdák, kerékpárutak megújítása, GyőrBike rendszer bővülése
3. Lakhatás és lakókörnyezet	Az időseknek saját otthonukban maradását elősegítő megoldások alkalmazása	Idősbarát lakásprogram meghirdetése
4. Társadalmi részvétel	Kultúra iránti érdeklődés felkeltése, élethosszig tartó tanulás; kulturális szolgáltatások fejlesztése	Nyugdíjas Egyetem támogatása, korbarát programszervezés: Nyugdíjasok Alkotók kiállítása, Idősek világnapi ünnepség, Tavasz nagykoncert
5. Társadalmi integráció	Döntéshozatalban való részvétel elősegítése; idősek közösségi részvételének ösztönzése; felkészülés az időskorra, tudatosság növelése	Idősügyi Tanács működése, nyugdíjas szervezetek támogatása, EESZI Országos Találkozójának megrendezése; „Légy ott pályázat!” által kínált programok, EESZI TOP pályázatának keretében „Húsvéti tojásvadászat”; magyar–kazah jótékonyági koncert, Örökifjak fesztiválja, EESZI nyitott kapuk programsorozata
6. Állampolgári részvétel és foglalkoztatás	Idősek képviselőiténél még hatékonyabbá tétele; alacsony jövedelmű nyugdíjasok felkutatása, támogatása; 50 és 60 év feletti foglalkoztatásának javítása; nyugdíjállományra való felkészülés segítése; aktivitás, önkéntes munkavállalás elősegítése	Idősügyi Tanács kihelyezett ülései; a lakosság tájékoztatása a helyi média segítségével; szociális ellátásokról, támogatásokról való rendszeres tájékoztatás; tájékoztató a Nyugdíjas Szövetkezetek tevékenységéről; nyugdíjasklubok működése, Beszélgető Hálózat működtetése
7. Kommunikáció, információ	Egészséges idősödés, pozitív időskép közvetítése a helyi társadalom számára; informatikai kultúra fejlesztése	Győr-Plusz hetilapban Generációk rovat; informatikai ismeretek bővítése több csoportban a Nagy-Net képzéseinek keretén belül
8. Közösségi támogatás, egészségügyi és szociális szolgáltatások	Egészségügyi és szociális szolgáltatások színvonalának megtartása, hatékonyság javítása; egészség megőrzése és fenntartása időskorban (mentális egészség, fizikai egészség, egészséges táplálkozás); dohányzásról való leszokás támogatása; idősek speciális szükségleteinek megismerése	Egészség-Piac lakossági egészségmegőrző programsorozat, Idősvonal működtetése; szűrővizsgálatok a városi rendezvényeken; gyaloglóklubok elindítása a városban; uszodabérletek kiosztása; Győr Városi Rendőrkapitányság rendszeres tájékoztató előadásai; gyógyszer-támogatás és rendkívüli települési támogatás jogosultsági feltételeinek változása; házi segítségnyújtást végzők számának bővítése; EESZI Otthon utcai telephely bővítése; Idősbarát Régió projektben való részvétel

Forrás: Saját szerkesztés a 19/2018. (II.23.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat alapján

állapot feltételezhető (137/2006. (V.18.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat). Önkéntes munkát a megkérdezettek közül alig minden tizedik végez, ha igény lenne rá, 23% szívesen vállalna munkát elsősorban szociális vagy oktatási területen. Ezen adatok ismeretéből kiindulva indult el a kezdeményezés, mely gyakorlatilag egy kortárssegítő szolgálat is egyben, hiszen aktív nyugdíjasok vállalnak önkéntes munkát. Heti egy alkalommal, átlagban 2 órában felkeresnek egy magányos időst az otthonában egy társalgás erejéig. Van olyan önkéntes, aki két személyt is vállal, továbbá van olyan segítségre, beszélgetésre szoruló, akit a kórházban vagy bentlakásos szociális intézményben keresnek fel az önkéntesek. A Beszélgető Hálózat pozitív hatásai felbecsülhetetlenek, hiszen oldja az egyedül élők magányát, elszigeteltségét, csökkenti a depresszió kialakulásának kockázatát, társaságot biztosít, és nem utolsósorban a fontosság érzését adja. Az önkéntes segítség kölcsönös haszonnal jár, és nem csupán annak jelent sokat, akit látogatnak, hanem a segítőknek is. Ez az önkéntes munka hiánypótló a városban, a mentálhigiénés gondozás egy formája, mely nemcsak a mentális egészség fenntartását segíti elő, hanem hozzájárul az idősök nyitottságának, szellemi frissességének és fizikai egészségének megőrzéséhez is. A Beszélgető Hálózat önkénteseinek toborzásában eleinte a győri időügyi szervezetek vállaltak nagyobb szerepet, később a helyi média is bekapcsolódott a toborzási folyamatba, mivel ilyen formában egy szélesebb kört is el lehet érni, esetleg olyanokat is, akik nincsenek az időügyi szervezetek látókörében. Az önkéntességet vállalók egy 4×4 órás tréningen vesznek részt, melyeket szakpszichológusok tartanak. Míg a kezdeményezés elindulásakor, 2009-ben 16 fő szerzett képzettséget, addig ma már több mint 100 fő kiképzett önkéntesről beszélhetünk. Fontos kérdés továbbá a célcsoport elérése, melyben az Egyesített Egészségügyi és Szociális Intézmény Gondozási Központjai nyújtanak segítséget. 2012 szeptemberétől az önkéntes segítők igényük alapján havi rendszerességű találkozóknak vesznek részt, ahol lehetőség van saját problémáik egymással való megosztására, és egyben továbbképzési és fejlődési lehetőséget is biztosítanak számukra. A tapasztalatok alapján igény van erre a szolgáltatásra Győrben, melyet a város önkormányzata a kezdetektől anyagi forrással támogat (18/2018. (II.23.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat).

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata folyamatosan segíti a győri időseket, hogy minél hosszabb ideig élhessenek saját, megszokott környezetükben, lakásukban a szociális szolgáltatások megszervezésével, az intézményes ellátórendszer kialakításával, továbbá egyéni és csoportos kedvezmények biztosításával (337/2009. (X.29.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat), valamint olyan programokban való részvétellel, melyek kimondottan az idősök lakhatásának korszerűsítését helyezték középpontba. Ilyen kiemelt projekt volt a Wel-hops európai uniós program. A győri önkormányzat sikeresen pályázott az INTERREG IIIC Közösségi programjára, melynek keretein belül 2005 és 2007 között részt vett a „Welfare housing policies for senior citizens” (Wel-hops) projekt megvalósításában, külföldi partnerekkel együtt (219/2007. (VII.5.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat). A projekt alap gondolata, hogy az idősök számára minél hosszabb ideig biztosítható legyen az önellátás fenntartása, a választás lehetősége, az életminőség és az önállóság javítása mellett, küldetése pedig ajánlások megfogalmazása idősök otthonainak megtervezéséhez, felújításához. A partnerorszá-

gokban és további európai országokban meglévő idősök számára megfelelő otthonok példáit összegyűjtötték és kategorizálták, rendszeres tapasztalatcseréket, fórumokat, konferenciákat tartottak, ennek eredményeképpen elkészült egy kézikönyv, mely az időskorúak életminőségének javításához ajánlásokat fogalmaz meg az alábbi fejezetekben: a lakás, az épület lakásokon kívüli belső területe, az épületet körülvevő környezet, a városi környezet, átépítés és átalakítás. Mindegyik fejezet ajánlásaira vonatkozóan kiemelt fontosságú a lakáson kívüli és belüli akadálymentes közlekedés, a lakások bejáratának könnyű megközelíthetősége, felismerhetősége, a városi környezet lehető legbiztonságosabb kialakítása. Az Önkormányzat a projekt folytatásaként 2009 óta hirdeti meg az *idősbarát lakásprogramot*, melyre a költségvetésében a 2009-es évben 4 millió, 2010 és 2016 között 5 millió és 2017-től 6 millió forintot különített el. A pályázat lebonyolításában a kezdetektől a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület Nyugat-Dunántúli Régiója vesz részt. Megállapodás keretében minden évben elkülönített pénzüsszeg áll rendelkezésre a „Wel-hops” kiadásokra (99/2011. (IV.29.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat), az e célra átadott pénzeszköz felhasználása minden évben a közgyűlés által elfogadott feltételek és bírálati szempontok alapján történik, mely szempontok a 2018-as évben a következők voltak (75/2018. (V.4.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat):

- 65 év feletti életkor;¹
- győri saját tulajdonú vagy a pályázó haszonélvezetével terhelt ingatlanban – amelyet tulajdoni lappal kell dokumentálni – életvitelszerű tartózkodás;
- a támogatás összege maximum 500 000 Ft lehet;²
- a lakás átalakítása könnyítse meg az idős ember életét, javítsa az önálló élet feltételeit;
- egy lakásra egy támogatási kérelem nyújtható be;
- előnyt élvez az az idős személy, aki igénybe vesz valamely szociális szolgáltatást;
- a támogatás nem örökölhető;
- a támogatás felhasználásáról fényképes beszámolót kell készíteni.

2009 óta 118 idős életfeltételeit javító lakáskorszerűsítés valósult meg a pályázati keretből (75/2018. (V.4.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat).

2013-ban indult útjára, pályázati forrás³ segítségével, egy újabb szolgáltatási elem a győri idősök és hozzátartozóik számára, mely a már meglévő ellátások és szolgáltatások hozzáférhetőségét kívánta elősegíteni, és amely gyakorlatilag jelzőrendszerként is funkcionál az idősellátás területén. Az *Idősvonal* kiemelt célja a város lakosságának tájékoztatása az időszedéssel kapcsolatos változásokról, valamint a családok felkészítése arra, hogy probléma esetén milyen segítségnyújtási lehetőségek vehetők igénybe. További célkitűzés a figyelem ráirányítása arra, hogy fontos a tudatos felkészülés az időskorra. Az *Idősvonal* korszerű kommunikációs tér, elérése több csatornán (telefon, e-mail, honlap) keresztül biztosított. Az idősök és hozzátartozóik az *Idősvonalon* az idősokkal, időskorral, időszedés folyamatával és szociális szolgáltatások igénybevételevel kapcsolatos kérdéseiket tehetik fel, amelyekre rövid időn belül szakértői válaszokat kaphatnak. Továbbá e vonalon jelezhetik azt is, ha a környezetükben átmenetileg vagy tartósan segísége szoruló idős emberről van tudomásuk. Az *Idősvonal* a projekt

lezárásával nem ért véget, hanem a napi munkába beépült szolgáltatást a mai napig működteti az önkormányzat.

A „Légy ott! Önkéntesség és közösségi élmény a találkozások városában, Győrben” elnevezésű projekt, melyet a WHO Egészséges Városok Program és annak civil hátterét jelentő Győriek Egészségéért Közhasznú Egyesület koordinál, szintén számos programelemet tartalmaz a győri idősök számára – többek között szenior táncklub, gyaloglóklub, önkéntes nagyfiú szolgálat, unoka–nagyfiú sakkverseny –, megcélozza ezt a korosztályt (18/2018. (II.23.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat).

Győr idősbarát tevékenységének elismeréseként 2010 után 2018-ban is elnyerte az Idősbarát Önkormányzat Díjat. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a Belügyminisztérium az idei évben tizenötödik alkalommal ítélte oda a rangos elismerést. A díjat pályázat útján azok a helyi önkormányzatok nyerhetik el, amelyek a szociális gondoskodás körébe tartozó kötelező alapeladataikon túl aktív tevékenységükkel – különösen a pályázati lehetőségek kihasználásával – elősegítik az idős korúak helyi szervezeteinek működését, illetve hozzájárulnak szabadidős programjaik megszervezéséhez, példamutató együttműködést alakítanak ki az idősügyi területén tevékenységet folytató szervezetekkel, illetve személyekkel, a helyi közéletbe, illetve annak alakításába széleskörűen bevonják az időskorú polgárokat, illetve szervezeteiket, és amelyek kialakították a helyi idősbarát politika azon rendszerét, amely hosszú távon biztosítja e területen az eredményes működést (58/2004. (VI.12.) ESZCSM-BM együttes rendelet).

ÖSSZEGRÉS

A tanulmány rámutat arra, hogy a győri humánszolgáltatási modell egyik meghatározó pillére, az Egészséges Városok Program sokrétű tevékenysége, feladatellátása során kiemelt figyelem övezi az idősöket. Győr város humánszolgáltatási modelljének szociális pillérét, vagyis a helyi szociális ellátórendszer által, a jogszabályi keretek között ellátott kötelező és önként vállalt feladatok palettáját jól kiegészítik az Egészséges Városok Program keretében az idősök számára nyújtott szolgáltatások. Ahogyan a modell többi pillére esetében, itt is a helyi önkormányzat meghatározó szerepvállalásáról van szó, amely a különböző szektorok intézményeivel, szakembereivel való együttműködésekben mind kezdeményező, mind irányító szerepben megjelenik. A győri EVP keretén belül a 2000-es évek második felétől kezdve vetül különös figyelem az idősebb korosztályra. Ekkor alakult meg a győri idősügyi meghatározó fóruma, az Idősügyi Tanács, melyben mindenki helyet kapott, aki valamilyen módon kapcsolódik a győri idősüghöz, a városban működő nyugdíjasszervezetektől kezdve az Egyesített Egészségügyi és Szociális Intézményen át a városi döntéshozókig. A helyi idősügyi tevékenység megalapozását a 2006-ban elkészült Idősök egészségképe, majd az arra épülő, idősök életminőségének javítását célzó koncepció adta, melyek meghatározott időközönként megújulnak. A győri EVP éves feladattervek segítségével, célok és feladatok megfogalmazásával folyamatosan napirenden tartja az „idősök ügyét” a városban. A város idősügyi tevékenysége országos szinten elismert, melyet az Idősbarát Önkormányzat Díjak is tanúsítanak, de mindemellett Győr aktív szereplője

az idősbárát európai kezdeményezéseknek és együttműködéseknek is, melyek számos jó európai gyakorlat megismerését és átvételét teszik lehetővé. A győri humánszolgáltatási modell többi pilléréhez hasonlóan, összességében itt is elmondható, hogy az Egészséges Városok Program magas színvonalú, eredményes működésének alapja is a város gazdasági ereje, mindemellett a különböző pályázati források is fontos szerepet töltenek be. A győri EVP működése több évtizedes múltra tekint vissza, számtalan kezdeményezéssel, programmal a háta mögött, melynek csupán egy kis szegmensét dolgozta fel a tanulmány, a további szegmensek vizsgálatára további kutatások során kerül sor.

JEGYZETEK

- ¹ 2013 előtt 70 év feletti életkor volt a feltétel.
- ² 2016. évtől 500 ezer Ft a támogatás összege, előtte 400 ezer Ft volt, míg 2009-ben és 2010-ben 300 ezer Ft.
- ³ TÁMOP-5.4.9-11/1-2012-0021 „Fejlesztés a szolgáltatásokban rejlő lehetőségek jobb kiaknázásával és a partnerkapcsolatok erősítésével”.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Budai István (2014): Az együttműködés mint a szociális szolgáltatásokban folyó tevékenység egyik építőköve. In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Helyi társadalom és intézményrendszer Győrben*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 230–244.
- Budai István – Puli Edit (2014): Az együttműködés vizsgálata a szociális szolgáltatásokban. Az altéma-kutatás eredményeinek összegzése. In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Helyi társadalom és intézményrendszer Győrben*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 272–290.
- Bugovics Zoltán (2014): A győri identitás háttértényezőinek vizsgálata. In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Helyi társadalom és intézményrendszer Győrben*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 100–115.
- Czakó Katalin – Dóry Tibor (2016): A területi tőke koncepciója és a városi vállalkozáskutatás. *Tér és Társadalom*, 30. évf., 1. sz., 18–36., <https://doi.org/10.17649/tet.30.1.2699>.
- Czakó Katalin – Hajdu-Smahó Melinda (2014): Vállalati nyitottság vizsgálata a Győri Járműipari Körzet területi tőkéjében. In: Lados Mihály (szerk.): *A gazdaság szerkezet és vonzáskörzet alakulása*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 216–229.
- Csizmadia Zoltán (2014): A szociális intézményrendszer szereplőinek hálózati struktúrája. In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Helyi társadalom és intézményrendszer Győrben*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 245–271.
- Dusek Tamás (2014): A közszolgáltatások területi és szervezeti hatékonysága és győri integrációja. In: Dusek Tamás (szerk.): *A városi rendszer működése. Közösségi szféra, oktatás és Győr jövőképe*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 45–54.
- Fekete Dávid (2014): Győr aktuális jövőképe a város stratégiai dokumentumainak tükrében. In: Dusek Tamás (szerk.): *A városi rendszer működése. Közösségi szféra, oktatás és Győr jövőképe*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 180–187.
- Fekete, Dávid (2018a): Latest results of the Győr Cooperation Model. *Polgári Szemle/ Civic Review*, Vol. 14, Special Issue, 195–209., <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0413>.
- Fekete, Dávid (2018b): Economic Development and Economic Governance Through the Example of the City of Győr. *Deturope*, Vol. 10, No. 1, 97–115.
- Kovácsné Tóth Ágnes (2014): A lakosság egészségi állapotának és egészség tudatosságának néhány jellemzője. In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Helyi társadalom és intézményrendszer Győrben*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 201–216.

- Nagy Zsuzsanna (szerk.) (2011): *A WHO Egészséges Városok Programja Magyarországon*. Egészséges Városok Magyarországi Szövetsége, Pécs.
- Nárai Márta (2014a): Humán szükségletek alakulás Győrben I. – Alapszükségletek. In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Helyi társadalom és intézményrendszer Győrben*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 154–181.
- Nárai Márta (2014b): Humán szükségletek alakulás Győrben II. – Magasabb rendű aktivitási szükségletek. In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Helyi társadalom és intézményrendszer Győrben*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 182–200.
- Páthy Ádám (2014): A társadalmi szerkezet belső területi sajátosságai. A győri városrészek és lakóövezetek társadalmi tagozódása. In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Helyi társadalom és intézményrendszer Győrben*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 48–74.
- Rechnitzer János (2016): *A területi tőke a városfejlesztésben. A Győr-kód*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Rechnitzer János – Kecskés Petra – Reisinger Adrienn (2016): A Győri Modell. Az egyetem, az ipar és a város együttműködési dimenziói. In: Lengyel Imre – Nagy Benedek (szerk.): *Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraparosodása*. JATEPress Kiadó, Szeged, 225–239.
- Reisinger Adrienn (2014a): Társadalmi részvétel – ahogy a győri emberek látják. In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Helyi társadalom és intézményrendszer Győrben*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 116–128.
- Reisinger Adrienn (2014b): Vállalatok kapcsolati hálójá Győrben és térségében. In: Lados Mihály (szerk.): *A gazdaságszerkezet és vonzáskörzet alakulása*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 230–243.
- Reisinger, Adrienn – Kecskés, Petra – Czakó, Katalin (2017): Services of Economic Development Organisations in Győr. *Deturope*, Vol. 9, No. 3, 85–100.
- Tóth Péter – Ditrői Zoltán (2014): A helyi társadalom dimenziói. A lakosság lakópolgári attitűdjeinek különbségei. In: Csizmadia Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Helyi társadalom és intézményrendszer Győrben*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 75–99.
- United Nations (1983): *Vienna International Plan of Action on Ageing*. New York. www.un.org/en/events/elderabuse/pdf/vipaa.pdf (Letöltés ideje: 2018. szeptember 28.).
- United Nations (1991): General Assembly resolution 46/91 of 16 December 1991. United Nations Principles for Older Persons.
- United Nations (2002): *Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing*. New York. www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf.
- WHO (2002): *Active Ageing. A Policy Framework*. World Health Organization, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/67215/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltés: 2018. szeptember 29.).
- WHO (2013): *Phase VI (2014–2018) of the WHO European Healthy Cities Network: Goals and Requirements*. World Health Organization Regional Office for Europe.
- WHO (2015): *World Report on Ageing and Health*. World Health Organization, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186463/9789240694811_eng.pdf?sequence=1 (Letöltés: 2018. szeptember 29.).
- WHO (2017): *Age-Friendly Environments in Europe. A Handbook of Domains for Policy Action*. World Health Organization, www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/359543/AFEE-handbook.PDF?ua=1 (Letöltés: 2018. október 3.).
- Wilkinson, Richard – Marmot, Michael (eds.) (1998): *Social Determinants of Health. The Solid Facts*. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198565895.001.0001>.
- Zárol Evelin (2014): Az idősök helyzete, idősügy Magyarországon. *Kapocs*, 13. évf., 4. sz., 74–82.

JOGSZABÁLYOK

- 137/2006. (V.18.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Tájékoztató az idősök egészségi állapotáról
- 18/2001. (I.25.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Javaslat Győr Városi Kábítószerügyi Érdekegyeztető Fórum létrehozására

Laczkovits-Takács Tímea: Idősügy a győri Egészséges Városok Program tükrében

- 18/2018. (II.23.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Tájékoztató a WHO Egészséges Városok Projekt 2017. évi tevékenységéről
- 19/2018. (II.23.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Tájékoztató az idősök életminőségének javítását célzó koncepció 2017. évi feladattervének végrehajtásáról és javaslat az idősök életminőségének javítását célzó koncepció 2018. évi feladattervére
- 216/2013. (IX.27.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Beszámoló a Győrben élő 50 év feletti lakosság egészségi állapotáról, az Idősök egészségképéről (Idősök egészségképe 2013)
- 219/2007. (VII.5.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Javaslat a „WEL_HOPS” projekt keretében készült „Ajánlások az idősök szükségleteinek megfelelő házak, lakások, otthonok építéséhez és átalakításához” című kézikönyv elfogadására
- 262/2006. (IX.21.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Javaslat az Idősügyi Tanács összetételére, feladataira és működési rendjére
- 31/2010. (II.25.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Tájékoztató az idősök életminőségének javítását célzó 2009. évi feladatterv végrehajtásáról, és javaslat a 2010. évi feladattervre az idősök életminőségének javítására
- 327/2007. (XI.15.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Koncepció az idősök életminőségének javítására Győrben (2007-2012)
- 337/2009. (X.29.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Javaslat a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület támogatására az idősök lakhatását, életfeltételeit javító korszerűsítéssel kapcsolatosan
- 58/2004. (VI.12.) ESZCSM-BM együttes rendelet – az Idősbarát Önkormányzat Dfj alapításáról és adományozásáról
- 60/2015. (III.27.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Tájékoztató a WHO Egészséges Városok Projekt 2014. évi tevékenységéről
- 75/2018. (V.4.) Kgy. sz. határozat – Javaslat a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület Nyugat-dunántúli Régiójának támogatására
- 77/2003. (IV.3.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Tájékoztató a WHO Egészséges Városok projekt 2002. évi tevékenységéről
- 81/2009. (X.6.) OGY határozat az Idősügyi Nemzeti Stratégiáról
- 99/2011. (IV.29.) GYŐR MJV Kgy. sz. határozat – Javaslat a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület támogatására az idősök lakhatását, életfeltételeit javító lakáskorszerűsítéssel kapcsolatosan

Molnár Attila Károly

A kultúrpolitika és a modus vivendi esélye

The Cultural Politics and the Chance of Modus Vivendi



Összefoglalás

Noha a Kulturkampf a mai amerikai kulturális-politikai vitákra vonatkozik, hosszú története a 20. század elején kezdődött. De ma jóval élénkebb, mivel a politika érdeklődése a szocializmus összeomlása után egyre inkább a kulturális élet felé fordult. A kultúra a korábbi évszázadokban is tele volt vitákkal, de mára a kultúra lett a baloldali politikai gondolkodás és cselekvés fő területe. Ennek során átértelmezték a kultúra fogalmát, és a mai baloldali nyelvhasználatban a személyközi viszonyokra, értékekre és a nyelvre, azaz a mikropolitika világára vonatkozik. Másrészt, a jóléti állam válsága következményeként a konzervatívok fellázdak a baloldali hegemonia ellen, és támogatásuk erősödött a szocializmus összeomlása után, amikor a baloldal egyre radikálisabb lett a „kultúra” területén, amivel bizonytalanságot és haragot váltott ki. A tanulmány arra a következtetésre jut, hogy ma a kultúrpolitika nem csupán a politika egy szelete, és a kulturális konfliktusok logikája miatt nem tűnik valószínűnek egy modus vivendi e konfliktusban.

Kulcsszavak: kultúrpolitika, jóléti állam, baloldaliság, liberalizmus

Summary

Although, the term *Kulturkampf* usually refers to the contemporary American cultural and political debates, it has a much longer history, going back to the beginning of the 20th century. Recently, however, it has become more vivid because of the cultural turn

DR. HABIL. MOLNÁR ATTILA KÁROLY CSc, intézetvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Molnár Tamás Kutatóintézet, kiadóvezető, Századvég (molnar.attila.karoly@uni-nke.hu).

and the shift in the focus of political thinking after the collapse of socialism. Culture was full of debates throughout the previous centuries, but it has become the main field of leftist political thinking and action. In this context the term “culture” was reinterpreted, and in the leftist discourse it refers to interpersonal relations, values and languages, that is, terrains of micropolitics. On the other hand, as a result of the crisis of welfare statism, conservatives rebelled against the leftist hegemony of political thinking, and they have obtained extensive popular support after the collapse of socialism, while the left kept marching increasingly radically in the field of “culture”, causing widespread uncertainty and resentment. The paper concludes that ad 1/ today politics is cultural because of contemporary radicals, “cultural policy” is not part of politics, and ad 2/ due to the logic of cultural conflicts we does not seem to have any chance for a modus vivendi in this field.

Keywords: cultural policy, welfare statism, leftism, liberalism

A minap egy színház-, de inkább kormánykritikus olyasmit talált mondani a tévében, hogy a kormány támogassa a kulturális értékeket. De az igaziakat! Engedjük el a problémát, hogy egy liberális miért is vár el állami támogatást kulturális vagy művészeti értékek számára, és miért nem e téren az állam semlegességét. Aki támogatást igényel, nemcsak az állam támogatási kötelezettségét feltételezi, de azt is, hogy vannak kulturális értékek, és tudja is, melyek azok, kiket kell ezért támogatnia az egyébként semleges államnak. Pedig kevés bizonytalanabb van manapság, egy évszázadnyi relativizmus után és a multikulturális, posztmodern világában, mint a kulturális vagy művészeti érték. Ahogyan a 19–20. században a tulajdon fogalmát verte szét a baloldal, és kuszálta össze a tulajdonviszonyokat a 20. században, úgy a kultúra és a kulturális érték fogalmait is szétverte és tette teljesen bizonytalanná, amikor a tulajdon mellett a kultúrát is politikai fogalomná és a politikai harcok terévé tette (Zizek, 2008; Jordan-Weedon, 1995). Ebben nagy szerepe volt annak, hogy a kultúra jelentősége megnőtt, és a társadalmi-politikai kritikái düh jelentős részét magára vonta.

A 19. századi marxisták nem foglalkoztak a kultúrával, mert az a felépítmény része, és a burzsoá kultúra és erkölcs úgyis elhal magától, vagy átalakul a forradalom és magántulajdon felszámolása után. A gondolkodás tartalmának fontosságát, elsősorban a hamis tudat problémáját 1919 elvetélt kommunista puccsai után kezdték hangsúlyozni a marxisták (Lukács, 1971). E szerint a burzsoá kultúra, gondolkodás elfogadása miatt nem álltak a kommunista forradalom mellé a munkások.

1945 után a nyugati baloldal elfogadta, hogy a politikai forradalom eszméje irreleváns, és forradalom helyett a hegemoniáért – főleg a kulturális hegemoniáért – vívott harcot hangsúlyozták Gramsci nyomán (Andrews et al., 1999). Ha tehát sikerül a kulturális hegemoniát megszerezniük, akkor forradalom nélkül is elérhetik, hogy az állam és intézményei, a bírák és hivatalnokok a baloldal elvárásai szerint működjenek. A kulturális hegemonia vértelen hatalomátvételt eredményezne (Laclau–Mouffe, 1985).

Idővel kiderült, hogy a jóléti állam, a baloldal kormányzása is csak korlátozottan tudja kielégíteni a baloldal reményeit. A tulajdon és jövedelem újraelosztásával megszüntethetetlennek bizonyult az egyenlőtlenség a jóléti állam minden erőfeszítés ellenére, és az egyenlőtlenségek új forrását kereső egalitarizmus a „kulturában” találta meg azt (lásd Bourdieu életművét) (Lane, 2006; Yair, 2009, Coulangeon–Duval, 2015). Ezért is lett az egalitarizmus új célpontja a „kultúra”, a „kultúra” átalakítása, később inkább lerombolása.

A baloldal intézményes menetelése 1945 után Közép-Európában a szovjet megszállással kezdődött, Nyugaton pedig a német, olasz és francia náci/lanítással, amelynek eredménye a kulturális intézmények balos megszállása lett. Ezekben a nyugat-európai országokban azzal a feltétellel engedték vissza a jobboldalt a politikai versenybe, hogy a kultúrát, oktatást és médiát átengedik a baloldalnak. Hiszen az európai béke kimondott-kimondatlan feltételének 1945 után a nemzetek és nemzetállamok gyengítését tekintették. (1920 után még a nemzetek koncertjétől remélték a békés aranykort, amire hivatkozva az uralkodó dinasztiákat és arisztokráciájukat üzték el a hatalomból.)

A kultúrpolitikai döntéseket – tömeges elbocsátások, illetve baloldaliak helyzetbe hozatala a kulturális életben – erősítette a kulturális élet gazdasági sajátossága. A kulturális termelők, az egyetemi, szellemi élet igyekezett elszakadni a piactól, és ez sikerült is, másrészt ez az a tevékenység, ahol a teljesítmény a legnehezebben mérhető. A személyes teljesítmény és jövedelem a szocializmusban válik el leginkább egymástól, és azért is fordult az egyetemi világ balra, ezért hajlamos a jövedelmet a teljesítménytől, érdemtől elválasztó gondolkodást támogatni.

Az intézményes menetelést a 68-asok győzelme fejezte be (Kimball, 1998). Azóta a baloldal egyszerre gondolja magát kulturális arisztokráciának és a megörökölt keresztény és/vagy burzsoá kultúra engesztelhetetlen rombolójának. Létezése óta mindig is erkölcsi kiválóságnak és ítélni gondolta magát, de kulturális arisztokráciaként mindazon kultúra egyedüli megtestesítőjének tekinti magát, ami egykor a királyi és arisztokratikus udvarokban és az egyházi intézményekben létrejött és fennmaradt.

Azzal párhuzamosan, ahogyan a baloldal megszállta a hivatalos kultúra intézményeit, és uralkodóvá vált, zajlott a kulturális fordulat, a „kultúra” felértékelése az emberi viszonyok megértése terén a „társadalom” helyett (Nash, 2001; Chaney, 1994). A „társadalmiság”, azaz a szocializmus összedőlése után a „szociális” témák eltűntek vagy háttérbe szorultak a közéletben, a „kulturális” témáknak adva helyet. 1989–1990, a szocializmus összeomlása után a szocialista egalitárius (tervezésen és nagymértékű újraelosztáson alapuló) eszmény nagyrészt elillant: a szocializmus nem tudta az ígért és mindenki által igényelt gazdasági növekedést és növekvő jólétet elhozni, másrészt a jóléti állam csak egy pontig tudta a gazdasági egyenlőtlenségeket csökkenteni. A gazdaság terén győzött a piaci retorika, és a baloldal vagy a piacgazdaság mellé állt a „harmadikutasság” neve alatt (Blair), vagy egyszerűen csak elengedte a magántulajdon bírálatát és az osztályharcot a témái közül. A társadalmat azóta a „kulturális” egyenlőtlenségek, megkülönböztetések és elnyomások megszüntetése nevében akarja átalakítani vagy csak dekonstruálni.

Blair harmadikutasságának prófétája, Anthony Giddens szerint a baloldal és a liberalizmus a szocializmus bukása után olvadt össze, de ez korábban, a 68-as kulturális forradalom következtében zajlott le a nem szocialista országokban. A baloldal és a liberalizmus összeolvadásának eredménye a kulturális marxizmus vagy a posztmodern/posztstrukturalista baloldal. Részből az említett összeolvadás miatt zavar van a két címke használata körül. Baloldaliak tüntetnek liberális jelszavak alatt, és liberálisok harcolnak baloldali célokért: mindegyik egalitárius, hagyomány- és tekintélyellenes, és az emancipációt elsősorban a kultúrharc révén szeretné elérni. '68 kulturális forradalma következtében az egykori liberálisok azon része, akik nem radikalizálódtak, nem akartak kulturális forradalmat, neokonzervatív lett. A liberálisok másik része a kulturális forradalmat a liberalizmus továbbvitelének, kiteljesítésének tartotta, és csatlakozott hozzá. A liberalizmus 1945 után egyre inkább nem a meglévő sokféleséget akarta elfogadtatni, hanem át akarta alakítani az embereket, valamilyen haladár eszmény szerinti gondolkodást és életformát elterjeszteni, és cseppet sem védte a létező, de valamiért elítélt életmódok szabadságát (Gottfried, 1999; Brink, 2000; Beiner, 1992; Deneen, 2018; Stears, 2007). A liberalizmus pedig lemondott a létező sokféleség védelméről, és egy kívánatos életforma és gondolkodás elterjesztését tette céljává, korábban egy liberális (kantianus) erkölcsi, mostanában inkább a szentimentális (rousseau-i) utópiát. A baloldal is megváltozott. Ma már kevésbé akar a zsebekbe nyúlni, és bár a kapitalizmust rühelli, és nincs világos gazdasági alternatívája, de a kantianus liberálisoktól átvette a moralizálást. A célja a morál átalakítása, új ember alkotása lett a lejárátódott „szocialista/kommunista” jelző nélkül. Az összeolvadást segítette, hogy mind a szocialista baloldal, mind a liberálisok átalakítani akarnak. Bármennyire is jóléti és liberális demokráciának tartják a létező államot, bármennyire is az ő alkotásuk, mégis elutasítják azt: a két irányzat összeolvadását segítette, hogy egyaránt elvetik, megvetik a közös alkotásukat, és a megváltoztatását ígérik (Hoy, 2004; Vinthagen–Johansson, 2013). A balos és a liberális emancipáció szétválaszthatatlanná vált az emancipatorikusnak nevezett, egyre totálisabb társadalom- és emberátalakító és -ellenőrző törekvéseiben.

A baloldal és a liberálisok összeolvadása nem történhetett volna meg, ha a baloldal nem engedte volna el egyre inkább a szocialista programot, azaz a magántulajdon felszámolására vagy korlátozására, az állam gazdasági beavatkozására és a szabadverseny korlátozására, gazdasági egyenlősítésre irányuló törekvéseit. Ezeket végleg 1990 után adta fel, és ezért terjedt el a vélemény, miszerint a jobboldal nyerte meg a politikai csatát. Pedig nem. A politikai csata a szocialista program feladásával a gazdaság helyett a kultúrára került át.

Ma számtalan balos és liberális irányzat van, szaporodnak, mint a gomba eső után: van posztmarxizmus és posztmodern marxizmus, posztmodern antimarxizmus és antiposztmodern marxizmus, és így tovább. A közös ellenség tartja össze őket, az ancien regime, ami ma az egyes emberek lelkében, gondolkodásában lévő sok kicsi Bastille – a per definitionem elnyomó „struktúrák” –, amik ellen ma éppen a genderizmus zászlaja alatt indulnak harcra, mint egykor a kizsákmányolás és az osztályharc zászlói alatt tették (Foucault, 2008; Katz, 2000; Howarth, 2013). (A baloldal és a liberálisok

összeolvadását sajátos helyi fejlemények is növelték: így az amerikai Demokrata Párt hagyományos liberális elnevezése és baloldali radikálissá válása, vagy az, hogy Magyarországon az újbaloldal-neomarxista csoport 1988-ban a pártpolitikába lépve magát liberálisnak nevezte abban a korban, amikor a szocialista kísérlet összeomlott, és ezért komoly politika hátrányt jelentett volna bármiféle baloldalra utaló címke használata.)

A modernitás annak ígérete, hogy a tudáson alapuló emberi cselekvés révén a környezet változtatásával mindenki vagy a többség megszabadulhat a *conditio humanából* eredő frusztrációktól, rossz érzésektől, amelyek elviselésére és kompenzálására a hagyományos kultúrák számtalan technikát, intézményt alakítottak ki. Ezeket a haladók módszeresen rombolták az emancipatórikus tevékenységeik során, mivel nem a *conditio humanából* eredő frusztrációkkal való megbirkózás segítőinek, hanem a szabadság korlátozóinak, igazságtalanoknak, elnyomóknak, azaz az egyéni frusztrációk forrásainak látták azokat (Sloterdijk, 2015). Így a modern ember egyre inkább magára maradt a rossz érzéseivel, és a modernek újabb és újabb megoldási ígéretei újra és újra el tudták csábítani. A mai uralkodó csábítás szerint, ha a szubjektum akadályba ütközik, az egy elnyomó „struktúra”. Személyes függések híján a rossz érzéseket, frusztrációkat okozó, egyre obskúrusabb elnyomások után kutat, korábban a „kizsákmányolás”, később a „rendszer”, majd a „struktúra”. Az elnyomás csak az éles szemű és fékezhetetlen agyvelejű szakértők által látható, és leleplezett forrásainak megnevezése ma különösen virágzik: represszív diskurzus, elnyomó/uralmi mátrix, interszekcionalitás és hasonló kifejezések mutatják, hogy a baloldal mennyire szeretné megtalálni a rossz közérzete magyarázatát, amely magyarázat képes átvenni a „királyok, hercegek, grófok, naplopók és burzsoák” egykori bűnbak szerepét. Ezt a magyarázatot ma jellegzetesen a „kultúrában” keresik.

A modern története a modernitás kritikáinak története: a modernek elégedetlenség az életükkel, minden újabb és újabb változtatás, amely ígéretük szerint megoldást jelentene, és ezért tömegeket tudott mozgósítani maga mellett, újabb és újabb rossz érzést kelt bennük. A modernek egyes nemzedékei a korábbi haladár projektek okozta kellemetlenségekre, rossz érzésekre ígérnek megoldást. A modern folyamatosan rosszul érzi magát a világban, amit büszkén kritikai szellemnek nevez, és csak e tapasztalat megfogalmazása, a szótára és a javasolt megoldások változnak. Ami van, az értéktelen, még ha a modernek is hozták létre. A létező világ igazságtalan, megérdemli a lerombolást. Emiatt a modern a világa változtatását tekinti evidensnek, és a hatalmat is a változtatásra hivatkozva igényli magának. Ugyanakkor, a hatalom semmi mást nem jelent számára, mint a környezete uralását, aminek folyománya a változtatás. Ha nem változtathatja a környezetét, nem is érzi a hatalmát.

Aki pedig ellenzi az átalakítását, az átalakítók uralmát, az erkölcstelen – korábban népnyzó burzsoá vagy kulák, ma inkább náci-fasiszta-rasszista-ciszhetero – elnyomó, akit szabad és kell elnyomni az emberiség felszabadítása, az igazságosság érdekében. Aki nem akar teljesen átalakulni az elnyomottak nyilvánított szubjektivitások vagy képviselőik kívánságainak megfelelően, annak a szubjektivitását el lehet és kell nyomni, de legalább marginalizálni lehet és kell. Közkeletű haladár megfogalmazásban: „Nincs tolerancia a tolerancia ellenségeinek.” Ma a feltételezett és a „tudománynak”

nevezett tevékenység által feltárt „strukturális” elnyomással igazolják valós egyének és csoportok elnyomását.

A világ igazságtalan és értelmetlen, de a hibái nem az emberi természetből erednek, nem is a *conditio humaná*ból, hanem a hatalomból. A hatalom igazságtalan, és léte onnan ismerhető fel, hogy valaki beleütközik, frusztrált lesz. Azt sosem tudjuk meg, hogy a jó emberek miért hoznak létre őket megrontó hatalmat, magántulajdont vagy „strukturákat”. De a megoldás az, hogy hatalmat kell adni az igazságos bölcseknek, akik a világot igazságosabbá teszik, és hatalommentessé. A millenarista eszmény nevében a hatalmat és a tekintélyt egyaránt denunciólják, és minden intézményt, amely valamelyest is ilyesmit tartalmaz. Ennek a felszabadításnak a legutolsó változata a „struktúra”- és megkülönböztetésmentes világ eszménye, mert a megkülönböztetések – nemek, országok közti határok és hasonlók – mindig kizárnak valakit valahonnan, ezért hatalmat (aszimmetriát) tartalmaznak, és a hatalom tartja fenn őket. Az elnyomás külső és belső, így a felszabadítás is az kell hogy legyen, ezért a kulturális forradalom mai változata a „struktúrák” lebontása nemcsak a közéletben, de az egyén gondolkodásában is. Erre utal ma a „kulturális” jelző.

A világot sokféleképpen lehet észlelni, de miért jobb az egyik észlelet a másikkal? A kulturális forradalom központi tanítása szerint csak a hatalom dönti el, melyik észlelés az elismert, és az emberek frusztrációi, rossz érzései nem a *conditio humaná*ból erednek megszüntethetetlenül, hanem a hatalom által megalkotott és fenntartott világeszlelésekből. A „minden csak konstrukció, tehát a hatalom önkény eredménye, és megváltoztatható” dogmából eredő erkölcsi és politikai bizonytalanságban az áldozat tesz rendet: csak az áldozat valóságészlelése érvényes. Az epistemológiai vitát az dönti el, ki tudja magát áldozatnak vagy az áldozatok képviselőinek elismertetni. Ugyanis az emancipátorok szerint a hatalom torzít, csak az elnyomottak oldalán beszélő (az igazi tudomány Marx szerint) nem konstruál, csak az ő tudása reprezentálja a valóságot, és nem konstrukció. Az is lehet, hogy az elnyomottak, áldozatok tudása is konstrukció, de ez a tudás torzításmentes. Az elnyomott, az áldozat az igazságosság ismerője, ezért kell rá figyelni, a tudása torzítatlan valóságábrázolás, és normatív autoritása van. A tudását az igazolja elégségesen, hogy el van választva a hatalomtól (de nem a hatalomvágytól), ami ma már nem elsősorban politikai vagy gazdasági hatalmat jelent. Az emancipátorok mindegyik változatára jellemző az inkohérens intellektuális imperializmus: azok az elvek, szempontok, amelyekkel a vitapartnereik tudását igyekeznek érvényteleníteni, per definitionem nem érvénytelenítik az emancipátorok tudását, azokkal szemben nem alkalmazhatóak. Így minden megkülönböztetés, „struktúra”, kultúra és „diskurzus” hatalommal átitatott, kivéve az emancipátorok által használt. Ezért nem minden megkülönböztetést akarnak dekonstruálni. Ahogy Platón szerint a filozofálás nemesíti az embert és a tudása tartalmát, a 19–20. század nagy részében a tudományban bíztak így, a kulturális marxisták, posztstrukturalisták szerint pedig a dekonstrukció nemesít.

Ennek az erkölcsi-politikai epistemológiának a folyamánya az áldozatolimpia lett: a kultúrharc egyik fontos eleme az elismert áldozattá válás, azaz az áldozati lét elismertetése. A „ki az áldozat, és ki nem az” játszomája a mai demokráciák megszokott

politikai-erkölcsi üzemének része: Ki követelhet ezek alapján különleges figyelmet, elbánást, és kivel szemben szabad bármit megtenni, mert elnyomó? A cél aszimmetrikus helyzet megteremtése, aminek egyik fontos eleme annak elérése, hogy a másik fogadja el az emancipátor aktivista valóságmeghatározását. Azzal vádolják a fehér hetero férfi kultúrát, hogy valóságot alkotott, és mindenki mást az ő valósága elfogadásába kényszerített bele. A kulturális felszabadítás harcosa egy új valóságértelmezést akar a környezetére kényszeríteni intézményes változtatások nélkül. A valóságmeghatározások egyszerre leíróak és normatívák, jogok, kötelességek, elvárások, felelőségek kapcsolódnak a jelentésekhez.

Az áldozat nevében követeli magának a valóságmeghatározást a baloldal, ez a kultúrharc tétje: kinek a valóságmeghatározása lehet hegemon a közéletben, és alakíthatja át a közhatalom révén a magánéleteket is (vö. Egyenlő Bánásmód Hatóság). Az alábbiakban a radikális demokrácia kapcsán látható lesz majd, hogy a kulturális hegemonia megszerzése esetén miért fogadja el a liberális demokrácia intézményeit, törvényeit a baloldal, és miért ragaszkodik hozzá.

A haladárok retorikájuk ellenére nem konszenzusos valóságmeghatározásra töreksenek – a közös jelentésközlést, konszenzust csak az általuk elutasított, elnyomónak nevezett kultúrákon kérik számon –, hanem az ellenfél jelentései, „struktúrái”, a kis Bastille-ok lerombolására és az állítólagos áldozatok jelentései, konstrukciói másokra kényszerítésére: „én nem respektállak téged, te respektálj engem”.

Milyen világ jön el, ha az egyetemi laboratóriumból kiszabadult posztstrukturalista mentalitás hatalom közelébe jut? Nem javasolnak egy új társadalmi rendet, legfeljebb saját maguk kulturális hegemoniáját. A hatalom- vagy uralommentes világról vannak elképzeléseink, de a dekonstruált, tudásmentes világ milyen lenne? Mint Ádám és Éva paradicsomi állapota? El lehet képzelni, hogy mindenféle „struktúra” (megkülönböztetés) megszűnik, és az általános meghatározatlanságban él majd boldogan az emberiség? Az utalások egy boldog karnevál vagy fesztivál felé mutatnak, amit sosem követ másnaposság.

A hatvanas-hetvenes évekbeli Új Baloldal és a posztstrukturalizmus egyaránt a személytelen hatalom, a „rendszer” vagy a „struktúra” ellen lázad, ami a régi baloldal eszménye volt 1945 előtt (a személytelen hatalom eszményét Engels, Lenin a dolgok adminisztrációjának nevezte). A kulturális marxizmus célja a mindenféle „struktúra” (megkülönböztetések és elnyomás) nélküli élet, ahogyan 1990 előtt az osztály nélküli társadalom volt, csak a magántulajdon szerepét átvette a kultúra, a bajok forrásának az előbbi helyett az utóbbit tekintik. Rousseau *Második értekezése* helyett az *Első értekezése* szellemét követve, egy kulturálatlan világra vágynak.

A kulturális marxizmus a pluralitást és ellenállást, dekonstrukciót hangsúlyozza. De lehetséges-e struktúranélküliség a nyelvben, az emberi (politikai, társas és gazdasági) viszonyokban és személyiségben? A dekonstrukció, az ellenállás „üres” utópia, a mozgósító cél a létező tagadása. Intézmény, „struktúra” nélküli világban nincs kötelesség, nincs lojalitás, nincsenek korlátok, és nincs is szükség vezetésre (döntéshozásra). És bár vannak következmények, de nincsen felelősség sem. Ezért van az, hogy minél inkább győznek a kultúrharcban, annál gyengébbek a politikai mobilizációban, válasz-

tások megnyerésében és kormányzásban: nemcsak az ellenfeleik, hanem maguk alatt is vágják a fát. A kultúrharcban emancipált ember a korábnál is kormányozhatatlannabbá válik a maga alkotta intézményekben és viszonyok között is.¹ A lustaságot és kötelességmulasztást, norma- és törvénytétést lehet ellenállássá nemesíteni, de a baloldal egyik politikai problémája az, hogy valamilyen ígéretével le lehet-e győzni. Azért is keresnek parlamenten kívüli politikai nyomásgyakorló megoldásokat – NGO-k, érzékenyített bíróságok stb. –, mert ennek az üzenetnek elég gyenge a mozgósítóképessége. A kulturális harcban nyeresre áll a baloldal, de pontosan emiatt – a jólét és az újraelosztás növeléséről történő lemondása és saját kulturális projektje miatt – gyengült a mozgósítóereje, így a bal kulturális győzelme együtt létezik a jobboldal politikai erősödésével és győzelmeivel.

A másik kérdés az, hogy – ami a gyakorlati életben a „kormányzóképeség” hiányaként jelenik meg a baloldalon – intézmény-, kötelesség- és megkülönböztetésmentes világban működne-e a mai összetett gazdaság és társadalom? Egy ilyen világ meg tudná oldani a dekonstruált emberek különféle tetteiből eredő problémákat, akik a szabadságuk nevében elutasítják a tetteik kellemetlen következményeit, és elvárják a dajkaállamtól e következmények elhárítását? Egymáshoz lehet-e igazítani a „struktúrák” nélkül gondolkodó egyének tömegét?

Ma igen népszerű téma a hivatalos tudományos életben és a hivatalos sajtóban a radikalizmus, amely destabilizálja Európát, embertelen és veszélyes. Azonban ekkor radikalizmus alatt nem a városokat rendre szétverő antifákat vagy alterglobokat értik, hanem a liberális demokrácia status quoját és az azt élvező elitet megkérdőjelezőket. Ez a rossz radikalizmus. Bár a baloldal változtatni akar, de most éppen a győzedelmes nagy menetelése után nem elitcserére, hanem az elit megőrzésére törekszik, amely folyamatosan átalakítja azt, ami az elit uralma útjában áll, vagy konkurálhatna vele. Létezik egy, ugyanebben a körben elfogadott, sőt ünnepezt jó radikalizmus, amelyet semmilyen politikai vagy tudományos kritika nem ér. Ez a hivatalossá lett radikalizmus a radikális demokrácia, a szocializmus mai elnevezése Habermas szerint (Mouffe, 1992; Habermas, 1996; Little–Lloyd, 2012).

A baloldal célja nem a lejáratódott szocializmus vagy kommunizmus. A sok irányzat összefoglaló megnevezése ma a radikális vagy teljes demokrácia: harc a még több demokráciáért (amit gyakran csak igazságosságnak neveznek). Nem erőszakos forradalmi változást hirdet, hanem a demokrácia intézményes és posztstrukturalizmus kulturális keretei között zajlót (Berg, 2016).

A radikális demokrata lett a baloldal új neve: a liberális demokrácia intézményeit azért védi, mert forradalom helyett ezek révén akarja átalakítani a környezetét, ezeket akarja meghódítani és felhasználni a forradalomra a kulturális hegemóniája révén. Ez a forradalom nem egy esemény, hanem egy, a liberális demokrácia törvényeit és intézményeit felhasználó folyamat lenne. A demokrácia és/vagy az emberi jogok bevett, megkérdőjelezetlen fogalmak, ezért ellenállás nélkül használhatók a forradalmi átalakításra: „Vegyük komolyan a dogmákat!” (Dworkin, 1977). A radikális demokrata nem beszél az intézmények megváltoztatásáról, a forradalmat a létező intézmények és jogi környezetben akarja végigvinni, a jogok, törvények és általában a valóság meg-

felelő átértelmezésével. Ezért a radikálisok ma törvénykövetők, csak ritkán sértenek törvényt. A törvényeket és értelmezésüket pedig úgy alakították ki, hogy a radikális baloldal beleférjen. Ezért a radikális demokrácia gondolata és a kulturális marxizmus összemosódik. A kimondott cél a szocialista forradalom (a hatalom megszerzése) helyett a demokratikus forradalom (a hatalom felszámolása) és a kulturális hegemonia. A demokratikus forradalom részvételt, hierarchia- és képviselmentes közvetlen demokráciát, ideiglenes autonóm zónákat, exodust és iróniát (távolságtartást) jelent, amik a struktúrák elvetését eredményezik, és azokból erednek.

Az erőszakhoz vonzódás és a saját társadalom elutasítása volt a régi baloldal jellemzője. Ebből kitartóan megmaradt a saját társadalom gyűlölete, de a radikális demokratia stratégia nem elsősorban erőszakos, hanem moralizál, az együttérzés és humanitás nevében követeli a vágyott változásokat, viszonyokat, attitűdöket, döntéseket. Ezt célozza az „érzékenyítés”. Az igazságosság eszmény nem a bírói, tanári, hivatalnoki elfogulatlanság, hanem a megfelelő érzékenység, azaz a megfelelő előítéletek megléte.

Mivel a szabadság és egyenlőség rendjét racionálisan nem tudták megalkotni, ezért a mai irányzatok ugyanezt másképpen akarják: részben aktivizmussal tervezés helyett, részben érzelmi átalakítással (érzékenyítéssel) meggyőzés és vita helyett. Az érdek nélküli, elfogulatlan cselekvő nem a tudós, hivatalnok, hanem a bíró és az NGO-aktivista. A politikai korrekt helyett ma érzelmileg kell korrektnek lenni: szolidaritás, empátia és együttérzés az elvárt érzelmek, a keresztény *pietas, clementia, misericordia* szekularizált változatai. Az elmúlt évtizedekben a demokraták közt a kantianus gondolkodástól visszavette a helyét a rousseau-i: bár még előfordul az autonómiára hivatkozás, sokkal erősebb az együttérzés követelése – ami a Másik átalakításának követelése – az igazságosság és humanitás nevében. Az érzelmileg korrekt viselkedés (együttérzés, humanizmus stb.) elvárása arra vonatkozik, hogy a Másik hogyan beszéljen, cselekedjen, milyen attitűdöket fejezzen ki. Az emancipatorikus nyelv szerint „mindenkinek joga van úgy élni, ahogyan neki tetszik”, a követelés viszont arra vonatkozik, hogy „az elismert áldozatsoportokhoz tartozónak joga van olyan környezetben élni, amilyenben szeretne”. Az egész életét olyanná szeretné alakítani, mint az Fb-oldalát, ahol válogatott emberek csak lájkolják, és ha mégis valaki vagy valami kellemetlen lenne, azt könnyedén kiszűrheti. De nem mindenki élhet ezekkel az elvárásokkal, csak az elismert elnyomottak vagy képviselőik. Mivel a való életben az emberek és jelenségek nem szűrhetők ki – a *safe space*-kben is csak annyira lehet élni, mint az Fb-profilon, a világtól menekülés a sivatagba, erőkbe, pedig kényelmetlen –, ezért uralni kell azokat, hogy az elismert áldozat az elvárásaihoz alakíthassa a környezetét. Emiatt az uralomvágy és a folyamatos és reménytelen konfliktusok világa az emancipáció eredménye.

A radikális demokrácia – amiként a vele összegabalyodó kulturális marxizmus és posztstrukturalizmus – nem teleologikus politika, nincs megfogalmazott végcélja. Nem is nagyon törődnek a jövőképük kibontásával, megelégszenek a jelen vélt hibái leírásával és a jelen dekonstruálásával a „jövőre nyitottság” jegyében. Az ellenállás, engedetlenség, antagonizmus, fragmentálódás, decentralálás, dekonstrukció a jövőre nyitottság igényével társul – egy mindenféle „struktúrát” (korlátozást) nélkülöző állapottal. Sőt idealizálják a struktúramentesség miatt előálló eldöntetlenséget. Azaz, nem

kell tudni a mai dekonstrukció lehetséges következményeit, el kell fogadni azt, ami jön majd a mai emancipatorikus küzdelmek és azok remélt győzelme következtében. Inkább arról beszélnek, mi nem lesz: nem lesz kapitalizmus (ezt már kipróbáltuk), nem lesznek határok, sem különbségek. Minden meghatározatlan és önkényes lesz, aminek a legtalálóbbról leírása talán a *quivering* anarchizmus, ami azonban nem a 19–20. századi anarchizmus, annál jóval radikálisabb (May, 1989; Newman, 2001; 2005; 2010). Ugyanis az anarchizmus korábbi változatai mind „struktúrákat” hoztak volna létre: valamilyen embertípust és valamilyen társas viszonyokat.

Míg a létező szocializmus egy, a 19. században kialakult életforma eszményéhez kapcsolódott, amely kollektivistá, és nagy szabályozó, tervező és ellátó bürokratikus rendszerektől függött, az 1990 utáni baloldal az emancipált, mindenféle „struktúráktól” mentes, végtelenül változtató életformát idealizálja. Ezen életforma, illetve változatai idealizálása, védelme és terjesztése a mai radikálisok célja, és terepüknek a „kultúrát” látják. A biztonság, az egykor baloldali szempont, átkerült a jobboldalra, amely sikerrel használja a baloldallal szemben. „A kulturális bizonytalanság viszonyai közepette a Munkáspárt és a baloldal nem találta meg annak a módját, hogy miképpen fogalmazza meg az értékeit koherensen és meggyőző népszerűséggel. Ez nem a »csomagolás« problémája pusztán, hanem mélyebb probléma. Ez annak a problémája, hogy elismerje a kulturális félelmeket legitímnek és valósnak” (McKnight, 2005:140).

A hatvanas években a kultúrforradalmárok egyik eszköze az lett, hogy a kulturális forradalom ellenzését, egyebek mellett, a morális pánik fogalmával dekonstruálták, vették el a radikálisokkal szembeni ellenállás erkölcsi igazolását. A morális pánik hirtelen feltörő ellenséges reakció valamilyen veszélyesnek ítélt életforma, erkölcsi álláspont ellen, amely megkérdőjelezi az addig problémamentes életformát és erkölcsi meggyőződést, és ezzel a világ erkölcsi rendjét (Cohen, 1972; Rohloff–Wright, 2010; Young, 2009; Thompson–Williams, 2014; Krinsky, 2013). Azonban a baloldali kulturális hegemonia kialakulása és a vele szembeni ellenállás óta a morális pánik és a moralizálás elsősorban a baloldalra jellemző. Elég mondjuk a Magyar Gárdára vagy a bevándorlásellenes álláspontra adott baloldali reakciókra gondolni. A morális pánikot mutatók feltételezik, hogy mégis van egy érvényes és megkérdőjelezhetetlen erkölcsi rend – „európai értékeknek” nevezik –, és dekonstrukció és felszabadítás ide vagy oda, mégiscsak szükséges valamiféle társadalmi ellenőrzés, hogy a szabadságot ne rosszra használja fel a nép. Mindez igényli az emberek erkölcsi alakítását és egy erkölcsi ítélőszék – vö. „a reflexív/kritikai értelmiség a társadalom lelkiismerete” – működését. A kultúrharcban a felszabadító, dekonstruáló és a hagyományos erkölcsöt relativizáló morális kritika együtt található az elit és értelmisége moralizálásával és erkölcsi pánikjával.

Ha igaz az, hogy a baloldal megnyerte a kultúrharcot, és kulturális hegemoniája, némely területeken monopóliuma, azaz ellenőrzése van, akkor a morális pánik fogalma alkalmas a változtatásból élők és a kulturális hegemoniát birtoklók pozícióváltással szembeni moralizáló stratégiája leírására. A morális pánik az erkölcsi ellenőrzés fenntartására irányuló törekvés. A baloldal morális pánikját és moralizálását nem elemzik szociológusok, inkább jogos felháborodásnak, igazságosságigénynek tekintik,

nem pedig erkölcsi vagy gondolkodási gyengeség, hiányosság jelének; nem az erkölcsi ellenőrzést célzó, hanem felszabadító erkölcs uralmát célzó felháborodás, és van az osztályérdeket és előítéleteket védő, kirekesztő és reakciós morális pánik. A baloldal ma már nem a történelmet látja a saját oldalán, hanem meg van győződve erkölcsi felsőbbrendűségéről, és az új papság minden vele szembeni ellenállást, esetleg konkurenciát erkölcsstelennek tart, amelynek képviselőit joga van nem tiszteletre méltó vitapartnernek tekinteni.

A jóléti állammal vagy a szocializmussal szembefordulhat-e a konzervatív? Vagy a lázadó, változtató konzervatív, Reagan és Thatcher teljes önellentmondás? A baloldal 1945 utáni győzelme, az állam és intézmények megszállása után az „igazi konzervatív” status quo-párti? A győztesek pártján van?

A szó eredeti értelmében a konzervatív megőrzi, és valamikor a megőrzés a teljes tapasztalatra vonatkozott: törvényekre, intézményekre, viszonyokra, azután, ahogyan a haladárak egyre sikeresebbek lettek, ez megváltozott. A törvényeket, intézményeket, az uralkodó nyelvezetet és gondolkodást egyre inkább a haladárak valamelyik változata – liberális vagy szocialista, kommunista – uralta. Maga az uralkodó elit is alapvetően haladár lett, az uralom gyakorlásának igazolása egyre a haladás lett: azért érdemli meg az engedelmességet, mert a társas világot folyamatosan átalakítja, jobbá teszi, hiszen a társas világ és az ember önmagára hagyva reménytelenül szörnyű és elnyomó. Röviden: igazságtalan.

A kultúra intézményeiben az egyre radikálisabb baloldali nézetek lettek az uralkodók, és a konzervatívok, ha megtűrték akartak maradni, akkor vagy a közélettől távoli csendes ógás-mógásra korlátozták tevékenységüket, vagy abban látták fő feladatukat, hogy az ügyis bekövetkező radikális baloldali változásokat lassítsák, időt kérjenek, hogy hozzájuk szokhassanak. Ezek lettek „az igazi konzervatívok”, akik a mérsékletre és az arany középútra hivatkozva minden baloldali változtatást elfogadtak előbb-utóbb, és eszükbe sem jutott azokat megkérdőjelezni, esetleg visszacsinálni. Azonban, az egyre radikálisabb baloldali célok megjelenésével a „közép” és a „lassítás” értelmetlenné vált: ami tegnap még mérsékelt vélemény volt, az mára a radikalizálódó baloldali hegemonia miatt már jobboldali szélsőségnek számított. Így a konzervatívok előbb-utóbb elfogadták azt, ami ellen tegnap vagy tegnapelőtt még küzdöttek. Így esett, hogy a mai konzervatívok egy része – a salonképesek, akik nem tudtak vagy mertek kilépni a balos hegemoniából – sok kérdésben ma balosabb, mint a 40-50 évvel ezelőtti baloldaliak.

Bár a szocializmus összeomlott, a munkásmozgalom megszűnt, és a kantiánus emberi jogi moralizálás zombivá lett, de a balratolódással együtt elfogadott lett az a nézet, hogy a balos változtatások – az ún. „reformok” – visszafordíthatatlanok. A baloldal morális pánikja abból is ered, hogy úgy tűnik, a történelemnek nincs vége, a „reformok” „visszafordíthatóak”.

A haladárak sikereivel nagyjából párhuzamosan a konzervatívok egyre kevésbé akarták a létező társas világot megőrizni, egyre kevésbé tartották azt megőrzésre méltónak. Míg korábban a konzervatívok kritikája a haladárak törekvéseire, terveire terjedt ki elsősorban, az idő múlásával a létező társas világ egyes elemei vagy egésze

kritikusai lettek. Az arisztokratikus konzervatívok a haladár elit kritikusai lettek, akikről nemcsak könnyű szívvel meg tudnának válni, de mindannak az ellenségének tekintették a haladár elitet, ami számukra kedves és értékes volt. Hiszen a haladár elit uralmának lényege, célja és igazolása a konzervatívok által értékelt világ lerombolása. Az egyébként antiegalitárius és status quo-párti konzervatívok harcosan vagy sem, de elutasítják a haladár elitet, amely uralmát önmaga pozícióján kívül minden egyéb megváltoztatásának köszönheti.

Mivel a konzervatívok számára fontos gondolatokat, intézményeket, társas viszonyokat, életmódokat a szocializmus csakúgy, mint a liberális demokráciát kimaxolni szándékozó, radikális demokraták veszélyeztetik, ezért a konzervatív nem kel a jelenlegi status quo védelmére. A liberális demokrácia akkor lenne védelemre méltó a konzervatívok számára, ha azt nem hatvannyolcas forradalmárok és egyre radikálisabb demokrata kisebbség uralnák, és használnák fel forradalmi céljaikra mindazzal szemben, ami a konzervatívok számára fontos és kedves. Ma akkor őrizhetik meg a konzervatívok az életformáikat, intézményeiket, ha az ezek felszámolására használt intézményeket, mint például a jóléti állam egyes intézményei, nem akarják védeni, ahogyan az uralkodó elitet sem. Ahogyan az állam a baloldal kezébe került a 20. században, és az uralkodó, gazdasági és kulturális elit balos lett, úgy lettek a libertárius érvek egyre népszerűbbek a konzervatívok között.

A jobboldal vagy a konzervatívok rövid és középtávú érdeke a kultúrában nem feltétlenül esik egybe. A kultúrpolitika megszokott módja az értelmiségpolitika volt: a magát előszeretettel értelmiségnek nevezők anyagi igényeinek és hiúságának kielégítésére vonatkozott: minél kevésbé kaptak elismerést a piacon, annál inkább igényelték az állam anyagi támogatását és „kulturális teljesítményeik”, nagyszerűségük elismerését. Rövid távon egyszerűbb és könnyebb a feladat: értelmiségsimogatás pénzzel és a hiúságuk, becsvágyuk kielégítésével.

A hatvannyolcasos „*private is public*” jelszavának elterjedése óta ma az életmód minden eleme kultúrának számít, és mint ilyen, igazságtalanságokat (ez ma egyenlőtlenségeket jelent) tartalmaz, tart fenn és hoz létre újra és újra. A baloldali politika lényege a változtatás az igazságosság nevében, és az 1945 után kialakult baloldali establishment fő ideológiája a változás lett keleten és nyugaton egyaránt: a társas viszonyok folyamatos átalakítása a megszerzett államhatalom révén. A jóléti válság hetvenes évekbeli kritikái, majd a szocializmus összeomlása után azonban a baloldali változtatás, az emancipáció tárgya a gazdaság – tulajdon és jövedelmi viszonyok – helyett ez a széles értelemben vett kultúra lett. A kultúrpolitika jelentése így mára kiterjedt, és a politika egyik, ha nem a fő tere lett. A politikai konfliktusok az életmódként értelmezett kultúrák konfliktusa lettek: a hogyan élünk és a hogyan ne kérdésekre adott válaszokról is szól a kultúrpolitika ma.

Ezért a kulturális intézmények – oktatás, nyilvánosság – hagyományosan is magas jelentősége még tovább nőtt. A politikusok nyelvi harcokat vívnak, szimbólumok miatt alakulnak ki táborok és konfliktusok. A gyárak, bányák és szakszervezetek helyét átvették az egyetemek, ahol szintén nagy tömeg ember tölti a napjai nagy részét, és könnyen mozgósítható politikai célokra, melyek ma nem a bér, munkaidő vagy mun-

kakörülmények. Nem földet vagy munkát, kenyeret követelnek ma az emancipátorok, hanem minimum a kultúra intézményeinek uralását – ezt jelenti a „szabad oktatást” jelszó – és a hétköznapi személyes viszonyok, életmód átalakítását. Ezért lett a mai baloldali felszabadító politika központi – és miként a marxizmus, egyetemi, tudományos rangra emelt – ideológiája a genderizmus, és legfontosabb ünnepe május 1. helyett a Pride.

Először az ötvenes évek végén, majd 1990 után hirdették meg az ideológiák alkonyát. És ma – ebből is ered a haladárok gyenge mozgósító képessége – nincsenek jól leírható megváltások, programnak nevezett előregyártott kész, többé-kevésbé konzisztens cselekvési tervek. De azért még vannak kulturális konfliktusok, táborok harcolnak egymás ellen. A hagyományos erkölcsi hármás – tekintély (családi struktúra), vallásosság (ki ellenőrzi a világot) és a konzervatív mentalitás (társadalmi struktúra) – közti korreláció meglehetősen erős, ami azt jelenti, hogy Platónnak, Engelsnek vagy Foucault-nak igaz lehet a sejtése: a családi élet összefügg a világgéppel és a társas és politikai viszonyokkal, mert az egyén erkölcsi gondolkodásának módja összekapcsolja ezeket.

Az igaz kérdés az, hogy középtávon kikerülhetők-e a konfliktusok? Részben a globális kultúrharc – például a nyitott társadalom, emberi jogok, stb. exportja –, részben a „kultúra” mindenre kiterjedő értelmezése, részben a baloldal hegemoniatörekvései miatt a kultúrpolitika ma nem egy minisztérium tevékenységére vonatkozik, nem olyasmikre, mint a könyvkiadás, színházak, filmek, múzeumok támogatása vagy az iskola-rendszer, oktatás irányítása. Gyakorlatilag minden, a baloldali kulturális hegemoniát vagy monopóliumot sértő lépés kultúrharcnak számít, azaz politikai konfliktussal jár. Nem pusztán az emlékművek vagy színházi igazgatók kinevezése, esetleg a tankönyvek tartalma a kultúrpolitika ma már, de mondjuk a családtámogatás vagy a sport, egy gát megépítése.

A kultúrharc nem magyar jelenség, és nem is itt fog eldőlni. A globális tömegkultúra, a tömegmédiá és NGO-k hatásait kizárni lehetetlen. A baloldali globális elit a művészetek és tudományok terén erős szellemi függést tudott kiépíteni, így a poszt-szocialista szellemi élet baloldalisága nem pusztán örökség. Legalább ilyen fontos, ha nem fontosabb a globális elit szívóhatása: a baloldali kultúrharcot, szellemiséget, nyelvet és témákat képviselőket – akik önképük szerint az autonómiájukra felettébb büszkék – tartja függésben pénzzel, és támogatja karrierlehetőségekkel. Ha a fordulatot a globális kultúrharcban nem is a magyarok hozzák, azért sok mindent tehetnek a behódoláson kívül. A szűkebb értelemben vett kulturális küzdelmek mellett a másik védekező reakció a baloldali radikalizmussal szemben az emberi jogi fundamentalizmus, a jurisztokrácia² korlátozása és az újabb és újabb egalitárius projektek feltartóztatása, és azon liberális demokrata intézmények átalakítása, amelyeket a radikális demokraták éppen felhasználni akarnak. A szélesebb értelemben vett kultúrpolitika – annak következtében, hogy a kultúra értelme is végtelenül kiszélesedett – csak részben kulturális, nagyrészt politikai. Mivel a liberálisok nagy részét magába felszívó baloldal a kultúra fogalmát kiterjesztette az élet minden aspektusára, és annak lerombolásába helyezi az emberiség összes reményét, ezért aki szembeszegül az újabb üdvözítéssel, az szükség-

szerűen minden tétével ezt teszi. A kultúrharc és a konfliktusok kikerülhetetlennek tűnnek, hacsak valaki nem fogja el a kulturális marxizmust és képviselői diktátumait, ugyanis – szemben a gazdasági, szociális vitákkal – a kultúrharcosok a világot teljesen át akarják alakítani, amíg csak egy szikrányi hatalom, igazságtalanság és rossz érzés létezik a világban. Az igazságosság pedig, aminek nevében fellépnek, nem ismeri el a sokféle-séget. Minden eltérés az igazságosságtól értelemszerűen igazságtalanság. Üldözendő.

A baloldali aktivisták sajátossága, hogy a szekularizált gondolkodásuk a politikai cselekvésben találja meg az élet értelmét (Weber, 2004). A politikában életük értelmét megtalálókra jellemző a radikális világelutasítás: a létező politikai társadalmat alapvetően erkölcstelennek, rasszistának, fasisztának, elnyomónak és igazságtalannak látják. A politikában élete értelmét kereső embert nem elégíti a parlamentáris politika, amelynek részei a részsikerek, kompromisszumok, sem a demokrácia, aminek része a verseny és a vele járó kellemetlen lehetőségek, mint a választási vereség vagy a kompromisszum kényszere. Ezért a politikában életük értelmet keresők – az igazságosság, emberi jogok, stb. nevében földi királyságot építeni törekvők – nem pusztán a dogmatizmusra, radikalizmusra, rajongásra hajlamosak, de a totalitarizmusra is, mivel életük értelme a teljes átalakítás, a hibátlan, teljesen új világ. Ezért addig nem állnak le, amíg a világ nem alakult át a dogmáik szerint, és lesz tökéletesen igazságos. Minden kompromisszum – a nem igazságos tolerálása – az életük értelmének feladása lenne, ezért nem állhatnak le a kétségbeesés, az egzisztenciális szorongás vállalása nélkül.

Hagyományosan az uralkodók oly módon igyekeztek igazolni magukat, hogy alkalmazkodtak a már meglévő mércékhez, elvárásokhoz. A haladárok 1789 óta új elvárásokat, erkölcsöt és mércéket akarnak elterjeszteni, amelyek az uralmukat igazolná, sőt szerintük az új elvárások és morál terjesztése önmagában igazolja a haladár uralmat. A haladárok nem alkalmazkodnak, hiszen az a régi, romlott, a történelem szemétdombjára hajított világ legalább részleges elfogadása lenne. Így a haladárok kulturálisnak nevezett harca totális és szüntelen. Bármiféle kompromisszum a politikai-erkölcsi identitásukat veszélyeztetné.

Másrészt, a politikában értelmet kereső hajlamosak az élet – a „kultúra” – minden elemét átpolitizálni, hogy a személyes életükben is mindennap, minden élethelyzetben megtapasztalhassák az értelmet: „the personal is political and the political is personal”. Ha a politikai viszony hatalmi viszony, akkor a személyes viszonyok is hatalmi viszonyok, és a kérdés a hétköznapi életben és a személyes viszonyok terén is az lesz, hogy ki kit nyom el. A radikális, forradalmár konzervatívnek vagy reakciónak nevezett ellenfeleik ezért egyszerre használnak libertárius érveket és szenvedélyeket a totalizáló haladárokkal szemben, és hivatkoznak ugyanakkor a régi erkölcsre és elvárásokra (a reakciók), vagy újakat hoznának létre (a forradalmárok).

A baloldal tudattalanul is Trockij „permanens forradalma” szerint működik és gondol magára. Kibékíthetetlen. A kultúrharcot nem első csepp vérig, hanem utolsó cseppig vívják. Addig, amíg el nem jön a történelem vége, a földi megváltás. Másrészt, a permanens forradalom, az igazságosság vagy bármi nevében történő átalakítás és ígéret nélkül a baloldalnak esélye sincs a mozgósításra. Ezért elemi érdeke az igazságtalanságok felkutatása és a megoldás felmutatása, ami a baloldal uralmát igényli.

JEGYZETEK

- ¹ Vö. Trilaterális Bizottság jelentése: Crozier–Huntington–Watanuki, 1975.
² A jurisztokrácia problémájára már *A föderalista* felhívta a figyelmet (vö. Hamilton et al., 1998:78, 81), idehaza pedig főleg Pokol Béla tette ezt (Pokol, 2015).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Andrews, Geoff – Cockett, Richard – Hooper, Alain – Williams, Michael (eds.) (1999): *New Left, New Right and Beyond. Taking the Sixties Seriously*. Palgrave MacMillan, London – New York.
- Beiner, Ronald (1992): *What's the Matter With Liberalism?* University of California Press, Berkeley.
- Berg, Sebastian (2016): *Intellectual Radicalism After 1989. Crisis and Re-orientation in the British and the American Left*. Transcript.
- Brink, Bert van den (2000): *The Tragedy of Liberalism*. State University of New York Press, New York.
- Chaney, David (1994): *The Cultural Turn*. Routledge, London – New York.
- Cohen, Stanley (1972): *Folk Devils and Moral Panics*. MacGibbon and Kee.
- Coulangeon, Philippe – Duval, Julien (2015): *The Routledge Companion to Bourdieu's 'Distinction'*. Routledge.
- Crozier, Michel – Huntington, Samuel P. – Watanuki, Joji (1975): *The Crisis of Democracy*. New York University Press.
- Deneen, Patrick J. (2018): *Why Liberalism Failed*. Yale University Press.
- Dworkin, Ronald (1977): *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press.
- Foucault, Michel (2008): *The Birth of Biopolitics*. Palgrave MacMillan, New York.
- Gottfried, Paul Edward (1999): *After Liberalism. Mass Democracy in the Managerial State*. Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms*. MIT Press.
- Hamilton, Alexander – Madison, James – Jay, John (1998): *A föderalista*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Howarth, David R. (2013): *Poststructuralism and After. Structure, Subjectivity and Power*. Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1057/9781137266989>.
- Hoy, Couzens David (2004): *Critical Resistance*. MIT Press.
- Jordan, Glenn – Weedon, Chris (1995): *Cultural Politics. Class, Gender, Race and the Postmodern World*. Wiley-Blackwell, Hoboken.
- Katz, Adam (2000): *Postmodernism and the Politics of 'Culture'*. Westview Press.
- Kimball, Roger (1998): The Liberal Capitulation. *The New Criterion*, Vol. 17, No. 1.
- Krinsky, Charles (2013): *The Ashgate Research Companion to Moral Panics*. Routledge.
- Laclau, Ernesto – Mouffe, Chantal (1985): *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Verso, London – New York.
- Lane, Jeremy F. (2006): *Bourdieu's Politics. Problems and Possibilities*. Routledge, London – New York.
- Little, Adrian – Lloyd, Moya (eds.) (2012): *The Politics of Radical Democracy*. Edinburgh University Press.
- Lukács György (1971): *Történelem és osztálytudat*. Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- May, Todd (1989): Is Post-Structuralist Political Theory Anarchist? *Philosophy and Social Criticism*, Vol. 15, No. 2, 167–182, <https://doi.org/10.1177/019145378901500204>.
- McKnight, David (2005): *Beyond Right and Left. New Politics and the Culture Wars*. Allen and Unwin, Crows Nest.
- Mouffe, Chantal (1992): *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*. Verso, London.
- Nash, Kate (2001): The 'Cultural Turn' in Social Theory. Towards a Theory of Cultural Politics. *Sociology*, Vol. 35, No. 1, 77–92, <https://doi.org/10.1177/0038038501035001006>.
- Newman, Saul (2001): *From Bakunin to Lacan. Anti-authoritarianism and the Dislocation of Power*. Lexington Books.
- Newman, Saul (2005): *Power and Politics in Poststructuralist Thought*. Routledge.
- Newman, Saul (2010): *The Politics of Postanarchism*. Edinburgh University Press.

Molnár Attila Károly: A kultúrpolitika és a modus vivendi esélye

- Pokol Béla (2015): A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle*, 16. évf., 4. sz., 4–18.
- Rohloff, Amanda – Wright, Sarah (2010): Moral Panic and Social Theory. Beyond the Heuristic. *Current Sociology*, Vol. 58, No. 3, 403–419, <https://doi.org/10.1177/0011392110364039>.
- Sloterdijk, Peter (2015): *Harag és idő*. Typotex Kiadó, Budapest.
- Stears, Marc (2007): Liberalism and the Politics of Compulsion. *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 3, 533–553.
- Thompson, Bill – Williams, Andy (2014): *The Myth of Moral Panics*. Routledge.
- Vinthagen, Stellan – Johansson, Anna (2013): Everyday Resistance. Exploration of a Concept and its Theories. *Resistance Studies Magazine*, No. 1.
- Weber, Max (2004): *A tudomány és a politika mint hivatás*. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Yair, Gad (2009): *Pierre Bourdieu. The Last Musketeer of the French Revolution*. Lexington Books.
- Young, Jock (2009): Moral Panic: Its Origins in Resistance, Resentment and the Translation of Fantasy into Reality. *British Journal of Criminology*, Vol. 49, No. 1, 4–16, <https://doi.org/10.1093/bjc/azn074>.
- Zizek, Slavoj (2008): *Violence*. Picador, New York.

Hoppál Bulcsú

Scruton konzervativizmusa

A szemantikai higiénia kívánalma¹

Scruton's Conservatism

The Requirement of Semantic Hygiene



Összefoglalás

A konzervatív szerzők, így Roger Scruton is, hangsúlyozzák a konzervativizmus absztrakcióellenességét. Az elemzés célja bizonyítani, hogy a konzervativizmus egyik központi tétele, az absztrakció elvetése kiegészítésre szorul. Rámutat arra is, hogy ahogyan többféle konzervativizmusfelfogás, ugyanúgy többféle absztrakciófogalom is létezik. Az írás mellett érvel, hogy a konzervativizmus öndefiníciós készletében a (filozófiai) absztrakció és megalapozás klasszikus felfogását találhatjuk.

Kulcsszavak: Roger Scruton, konzervativizmus, absztrakció, társadalom, filozófia

Summary

Conservative authors, such as Roger Scruton, lay emphasis on the refusal of abstraction. In the paper I argue that the central thesis of conservatism, the refusal of abstraction, needs to be completed. In the first step of my argumentation I show that there are various conceptions of abstraction. In the second step I argue that in the self-definitions of conservative thinkers a classical understanding of (philosophical) abstraction and foundation can be observed.

Keywords: Roger Scruton, conservatism, abstraction, society, philosophy

HOPPÁL BULCSÚ, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszoigálati Egyetem (hoppal.bulcsu@uni-nke.hu).

A konzervativizmusról sokféleképpen beszélhetünk. Ez a sor sokak számára ismerős lehet, mert visszhangozza a filozófiatörténetnek azt a toposzát, amely a lét (*to ón*) sokféle interpretációjára utal. A létről sokféleképpen beszélhetünk, görögül így szól, ahogy Arisztotelész írta a *Metafizikában*: *to ón legetai pollakos*.² Ez a gondolat Arisztotelész és gyakorlatilag az egész nyugati filozófia (mert én minden analitikus érv ellenében klaszszikus módon, létfilozófiának fogom fel a nyugati bölcseletet) sarokköve. Ez lesz az az eszme, amely a görög filozófia kezdeteitől kezdve fantasztikus karriert fog befutni az elkövetkezendő több mint kétezer évben, mert ennek mentén fogjuk megkülönböztetni az Istent és a világot, a végest és a végtelent, a megfogható és a megfoghatatlant, a világít és a vallásit, az esetlegest a szükségszerűtől, ennek mentén alakul ki az *analogia entis* skolasztikus gondolata, és, ha hitetünk Heideggernek, ez lesz az a gondolat, melyet ha megértünk, leszünk képesek valódi filozófiai gondolkodásra. Heidegger ítélete azonban lesújtó, szerinte inkább voltak többségben olyanok a bölcselet történetében, akik vagy félreértették, vagy meg sem értették az *analogia entis* fogalmát. Ahogyan a létről sokféleképpen beszélhetünk, ugyanúgy a konzervativizmust is sokféleképpen értelmezhetjük, élhetjük meg, alakíthatunk ki belőle politikai konzervativizmust, ideológiákat, vagy – és ez is hozzátartozik a lehetséges interpretációk halmazához – tagadhatjuk annak lényegi mivoltát, létét. Vajon megállja-e a helyét az összehasonlítás?

A konzervativizmus önmeghatározásának szinte a konzervativizmussal egyidős vitája szintén ezt látszik alátámasztani. A magukat konzervatívoknak nevező bölcselők mind a mai napig a legkomolyabb intellektuális erőfeszítéseket teszik, hogy megértessék saját álláspontjukat. Scruton sem viselkedik másként. Az 1984-ben megjelent *Meaning of Conservatism* című könyvében kilenc fő- és kilencvenhárom altételben fejt ki véleményét a konzervativizmusról. A kérdés, vajon egy konzervatív bölcselő mennyiben magyarázhatja saját álláspontját, a magyarázkodás, mint olyan, mennyiben lehet egyáltalán konzervatív attitűd? Ezt a sajátos konzervatív helyzetet megvilágíthatja, ha fellelbentünk pár jelenetet egy rokontudomány történetéből. A vallástudomány (szintén a 19. század szellemi terméke) korai nagy művelői szinte kivétel nélkül empirikus vallási anyagot gyűjtöttek, vallási anyagból indultak ki, és ennek az anyagnak a rendszerezése nyomán vontak le következtetéseket. Max Müller a Védákat fordította le németre, és jutott arra a következtetésre, hogy a Védák ősbib és ez által igazabb kinyilatkoztatás, mint a kereszténység, Jakob Bachofen pedig minden prehisztorikus antropológiai forrást összeszedett, és jelentette ki, hogy az apajogú társadalmat megelőzte egy ősbib, anyajogú társadalom. Hiába dolgoztak azonban történeti anyagon a vallástudomány korai kutatói, szinte azonnal metodológiai vitákba bonyolódtak. A 19. századtól kezdve fellángoltak azok a viták, amelyek mind a mai napig meghatározzák a valláskutatás tudománymódszertani bizonytalanságát: a történelmi beállítottságúak tagadják az elvont eszmék kialakításának a lehetőségét, és azok, akik esszencialista módon fogják fel a vallás jelenségeit, értelmetlennek minősítik a történeti anyagon való munkálkodást, sőt, a kognitivisták teljesen új utat jelöltek ki: gyakorlatilag minden vallási jelenséget az agy fizikai-kémiai működéséhez kötnek, abból eredeztetik. A kognitív vallástudomány – saját állítása szerint – már nem dolgozik történeti alapon, és a biológikumhoz nem köthető elméletek-magyarázatok alkalmazását visszautasítja. Holott

tudnunk kell, hogy ezek az irányzatok minden metodológiai különbözőségeik ellenére egyben megegyeznek: fogalmakat alkotnak, absztrahálnak, és elvont gondolataik mentén alakítják ki álláspontjukat, s teszik mindezt azért, mert tudományt (*scientia*) művelnek.³ A vallástudomány mai módszertani szétesettségében is van valami közös, amit lehet, hogy bizonyos irányzatok tagadnak, de tagadásuk performatív ellentmondás: tagadásukkal – módszertanilag – azt állítják, amit tárgyszerűen tagadni akartak.

A konzervativizmus definíciós kísérletei is hasonló ívet jelenítenek meg. Jelen esetben csak két klasszikus próbálkozást emelek ki, és vetem össze Scruton elképzelésével. Elemzésem célja az lesz, hogy bizonyítsam: a konzervativizmus egyik központi tétele, az absztrakció elvetése kiegészítésre szorul. A rövid eszmefuttatás másik bizonyítandó tétele, hogy a politikatudomány nagy fejezetei között nagyon ritka vagy egyáltalán nem is létezik olyan, ami tiszta eszmeként nyilvánulhatna meg. A két tétel (az absztrakció- és tisztaságtétel) között nagyon komoly feszültség található. Ez egy olyan paradoxon, amely az egész politikatudomány történetét végigkövette, és jellegzetessége, hogy csak szigorú filozófiai nézőpontú – azaz véleményem szerint konzervatív – szemlélő volt képes erre a feszültségre rátapintani. Ezzel azt is implikálom, hogy a politikatudomány (és a politika!) művelői bizony sok esetben illetékességi körük leglényegesebb témáját nem szólaltatják meg.

Amikor konzervativizmusról beszélünk, tudnunk kell, hogy ennek az ideológiának a története tulajdonképpen nem tekint vissza hosszú múltra. Mint tudjuk, egy eszme történetére való hivatkozás – legalábbis a konzervatívok szerint – nem jeleníti meg magának az eszmének a tulajdonképpeni tartalmát. Általában a konzervatívok azt mondják, hogy egy jelenség történetiségének a hangsúlyozása nem mondja el a jelenség lényegét. Ez a fajta hozzáállás is azt támasztja alá, hogy a konzervativizmus mindig is törekedett egyfajta önmaga által adott definícióra. A konzervativizmus „története” ilyen szempontból érdekes. Noha az 1790-ben megjelent művével (*Reflections on the Revolution in France*) Edmund Burke-öt tartják a konzervativizmus ősatyjának, a konzervativizmus kifejezést legelőször a tulajdonképpeni értelmében lord Hugh Cecil használta a *Conservativism* című könyvében (Hugh, 1912), de a hatvanas évekig, ameddig Barry Goldwater és hívei el nem kezdték magukat konzervatívnak nevezni, nem volt egyértelmű, hogy melyik jelenséget is jelöljük, melyik névvel.⁴ Az amerikai neokonzervatívok a több évtizedes konzervatív érlelődés első nagy sikerének Ronald Reagan 1980-as elnökké választását gondolták. Az elnök többé-kevésbé megmaradt politikai konzervatívnak, sőt tulajdonképpen ő lett „a” konzervatív elnök, mivel következetes antikommunista politikája miatt sokan neki tulajdonítják a kelet-európai rendszerváltozások előkészítését, a kommunizmus bukását. Szigorúan véve más következetes konzervatív karaktert nem tudunk Reagan esetében megemlíteni. Az amerikai konzervativizmus az Obama-éra után tele volt nagy reményekkel. A konzervatívok várakozásai Donald Trump esetében részben már a megválasztás utáni napokban semmivé váltak, részben idővel maguk pártoltak el az elnöktől, mely folyamat most is tart.

A konzervativizmus történetét tehát – még akkor is, ha volt mérhető idő, amelyben hatalmon voltak – végigkíséri az önrekonstrukció ódiuma: mindig valamivel szemben, sőt, múltba tekintő módon visszamenőleg határozták meg magukat. Maga

Burke is mintegy rekonstruálja a francia forradalom eszméivel feltételesen szembe-helyezkedő – brit – konzervatív álláspontot. A konzervatív gondolkodók központi tétele a modernitás elvetése. Még akkor is, ha a modernitást messze a múltba nyúló szellemi áramlatokra vezetik vissza, a konzervativizmus, úgy látszik, nem függetleníthető a modernitás jelen idejű koordinátarendszerétől. A konzervativizmus ilyen értelemben egy ellenreakció, a modernitás keretein belül értelmezhető. Mégsem mondanám azt, hogy a konzervativizmus minden iránya csakis modern szellemi hagyomány, egy egyszerű *revival*. Meggyőződésem, hogy a konzervativizmusnak vannak olyan ágai (lásd alább), amelyek valódi filozófiák, s mint ilyenek, folyamatosan jelen voltak az emberiség bölcsellettörténetében, nem elveszett korok újramelegített eszméi, hanem valódi *survivalek*.

Úgy vélem, nyugodtan kijelenthetjük, a megfogalmazások eltérése miatt is, hogy legalábbis többfajta konzervativizmusról kell beszélnünk a második világháború után. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne olyan konzervatív irányzat, amely ne állna közel az eredeti burke-i elgondolásokhoz – már ha Burke-öt tartjuk a mércének. Ez azonban azt is jelenti, hogy vannak olyan konzervativizmusok is, amelyek szigorú értelemben nagyon eltérnek a mainstream konzervativizmushagyománytól. Ilyen például az én értékelésemben a neokonzervativizmus és a liberális konzervativizmus.⁵ Roger Scruton konzervativizmusa viszont megjeleníti a klasszikus konzervatívidea főbb pontjait. Ezt a klasszikus irányzatot tartom a leginkább koherensnek és a leginkább hagyománykövetőnek, és ez az, amelyet a külső szemlélő „a konzervatívnek” ismer. Ez az a konzervativizmusfelfogás, amelyet Andreas Kinneging „platonista” vagy „filozófiai” konzervativizmusnak nevez (Kinneging, 2018). Véleménye szerint az 1830-as évektől a második világháborúig tart ez a korszak, és ez az, amit időnként tradicionalizmusnak vagy antimodernizmusnak is hívunk (Kinneging, 2018:5). Kinneging mellett érvel, hogy a platonista konzervativizmus „absztraktabb és filozofikusabb, mint elődjei” (Kinneging, 2018:7). Argumentációjának kiindulási pontját adja az a belátás, hogy a platonista konzervatívok a társadalom szerkezetének tekintetében az erényes elitek szükségessége mellett teszik le a voksukat. A vallás általában, és leginkább a kereszténység, nem elsősorban magánügy, hanem a közjó és a béke fenntartásának fő támasza. Ez a filozofikusság-platonikusság megnyilvánul abban is, ahogy ez az irányzat az individualizmus ellen érvel: a társadalom nem személyek atomjaiból épül fel, hanem organikus közösségekből, mindenekelőtt a családokból. Talán még erősebb a bölcselati vonal ennél az eszmeiségnél abban a tekintetben, hogy visszanyúl a filozófiai erénytan (ami természeténél fogva szókratista-platonista!) legjobb hagyományaihoz: a(z) (jó) élet értelme nem bizonyos vágyak kielégítése, hanem az odaadás, önfeláldozás, fegyelem, lemondás, kötelességek végrehajtásának a megvalósítása (Kinneging, 2018:7). Ezek bizony egytől egyik erények és értékek, és ha elsőre nem is látjuk, mind-mind megtalálják a helyüket a kardinális erények között.

Hasonló eredményekre jutott a konzervativizmusdefiníció tekintetében Leo Strauss és Eric Voegelin is. Voegelin azonban a pozitívizmust bírálva jutott el arra a gondolatra, hogy a politikatudomány csak a klasszikus, görög, platóni-arisztotelészi felfogása és módszere lesz képes arra, hogy a pozitívizmus által tönkretett tudományt

és tudományos szemléletet újra helyreállítsa (lásd bővebben Egedy, 2015:12–16). Ez az új szemlélet értelemszerűen egy nagyon klasszikus konzervatívizmusfogalmat is jelent.

Lássuk az összehasonlításunk első kiindulási pontját, Mannheim Károly konzervatívizmusfelfogását.

Mannheim Károly (Karl Mannheim) a konzervatívizmust hat pontban jellemzi. Először is, Mannheim szerint a „konzervatívok az észet a történelem, az élet és a nemzet fogalmával helyettesítették”. A második manheimi definíciós pont utal kora tudományfogalmának elégtelenségére, mely mindent racionálisan fog fel. Ezzel szemben Mannheim szerint a konzervatívizmus a valóság irracionalitását vallja. Harmadik pontként megint a liberalizmust veszi célba: szerinte az „egyetemes érvényesség liberális igényére az individualitás problémájának [...] radikális felvetése a konzervatív válasz”. További jellemzője a konzervatívizmusnak, amely által különbözik a liberalizmustól, a társadalom mint szervezet politikai valóságként való elismerése. Az ötödik pont egy metodológiai megfontolás: Mannheim szerint a valóság és a társadalom önmagában főnálló egységek. Az individualizmus nem veszi figyelembe ezt az egységet, holott az egész „nem azonos részeinek pusztá összegével”. A valóság meghaladja egyes rétegei minőségét. Ez az eszme különösképpen is az államelméletben lesz majd döntő jelentőségű. Mannheim hatodik pontja a történelemszemlélet organikus voltát húzza alá: a konzervatívizmus a történelmet nem a fizikai-newtoni értelemben magyarázza, hanem – és ezért hegeli konzervatív Mannheim elmélete – a történelemben kibontakozó értelem és értelmesség organikusságán belül (Mannheim, 1971:175–176). Míg Mezei Balázs szerint a hatodik pont az ötödik kibontása (Mezei, 2016:128), az én értelmezésem szerint Mannheim itt megint a valóság transzcendens jellegére utal, azaz, vallásosan értelmezi azt.

Kirk híres, *The Conservative Mind. From Burke to Eliot* című művében hat pontban gyűjti össze a konzervatívizmus főbb ismérveit. Ebben az esetben is annak a megfigyelésére invitálok mindenkit, hogy vegye észre, milyen, a szó pozitív értelmében vett, dogmatikusan, azaz tiszta, elvonatkoztatott fogalmakban gondolkodik Kirk, ami nota bene bizonyos konzervatív szerzők szerint nem lehet valódi jellemzője a konzervatívizmusnak.⁶ Kirk hat pontja a következő:

1. A konzervatívizmus vallásos szemlélet, ami azt jelenti, hogy a konzervatív hisz a tőle független, transzcendentális rendben, ezért a politikai problémák mélyén vallási és erkölcsi kérdéseket érzékel, ily módon az igazi politika célja a lelkeket uráló igazság megragadása és alkalmazása.

2. A konzervatívizmus nem nivellál, nem standardizál. A konzervatív elutasítja az uniformizálást, mindenféle politikai és erkölcsi egalitarianizmust, az utilitarianizmust és a létezők egyetlen – nagyon sokszor lebutított – néző- és értékelőpontra való redukálását.

3. A marxizmus egyik fő tétele a történelemben, a történelem végén megvalósuló osztály nélküli társadalom. Szemben az osztály nélküli társadalom fikciójával, a konzervatív hisz abban, hogy a társadalomban természetszerűen rétegek (és nem mesterséges osztályok) vannak jelen. Kirk meglátása szerint, ha a természetes megkülönböztetéseket megszüntetjük, akkor „oligarchák töltik ki az űrt”. Az Isten és a törvény

előtti egyenlőséget a konzervatív is helyesli, de a feltételek egyenlősége a szolgálatban és az uralomban való egyenlőséget jelenti. Az emberek nem egyformák, hanem a(z) (emberi) méltóságuk egyforma.

4. Az emberi méltóság, a tulajdon és a szabadság szorosan összetartozik, mert ha különválnak, Leviatán, azaz a nagyhatalmú állam lesz a mindenk feletti úr. A társadalomban természetes rétegek vannak, melyek adott esetben mintegy vezethetik egy ország gazdaságát. A gazdasági kiegyenlítődésként nem szolgálja a gazdasági növekedést. Ez gyakorlatilag a második pont gazdasági kifejtése.

5. A konzervativizmus egyfajta filozófiai antropológia is. A konzervatív jobban hisz a szokásban, konvencióban és a régiek bölcsességében, mint a mai „okoskodókban, számítógatókban és ökonómusokban”, amikor az ember anarchisztikus késztetéseinek megfékezéséről van szó.

6. A konzervatív mind az ember, mind pedig a társadalom életében elveti a gyors változás eszméjét. Az elhamarkodott változtatások nem a progressziót szolgálják. A társadalomnak változni kell, mert az észszerű változás a társadalom fennmaradásának az eszköze, a politikusnak azonban még a gondviselést is figyelembe kell vennie, mert a politikus legfőbb erénye az okos belátás (Kirk, 1986).⁷

A *The Essence of Conservatism* című művében Kirk új pontban fogalmazza meg a konzervativizmus lényegét. Itt is kiemeli, hogy vannak egyetemes erkölcsi törvények, melyek irányítása alatt áll az ember, mely erkölcsi törvények a nemzetekre is érvényesek. Amiben egyértelműen eltér, az a nőiség és férfiség jelenségeinek a személyiség megéléséhez való kapcsolása. Ahogy Kirk írja: „Az igazságosság azt jelenti, hogy minden férfinak és nőnek megvan a joga ahhoz, ami a sajátja – ami a legjobban illik a saját természetéhez, amit képessége és tisztessége révén kiérdemel, a magántulajdonhoz és a személyiséghez.” Bevezeti tehát a természeti törvény hagyományát a konzervatív kánonba, sőt, a kilencedik pontban arról beszél, hogy a „konzervatív tudja, hogy sem a férfi, sem a nő, [és ebből következőleg] sem a politikai intézmények nem lehetnek sohasem tökéletesek” (Kirk, 1957). Azért érdekes ez a kijelentés, mert itt Kirk megint egy filozófiai mozdulatot tesz: a társadalmi valóságot visszavezeti a természeti törvény által meghatározott emberi természetre, azaz, a társadalmi jelenségeknek filozófiai és – végső soron, ha az első pontot is figyelembe vesszük, amely mindent Istenre, a végső valóságra vezet vissza – teológiai antropológiai alapot ad.

Az összehasonlítás alapja azonban nem lehet csupán Kirk és Mannheim kapcsolatainak feltárása. A kiindulási pontunk az „ősforrás”, Burke kell hogy legyen. Burke és Mannheim esetében elmondhatjuk, hogy mindketten hangsúlyozzák a hagyomány, az isteni gondviselés, az emberről mint személyről való beszéd mód fontosságát. Burke-nél azonban hiányzik az emberi ész organikus koncepciója. Az összehasonlítást nehezíti, hogy valójában Burke empirista és analitikus gondolkodó volt, erre utal Mezei Balázs is (Mezei, 2016:129), és mint ilyen távol állt a valóság transzcendens magyarázatától. Mannheimre viszont a fenomenológia legkiválóbb alakjai voltak hatással (Edmund Husserl, Martin Heidegger, Max Scheler), akik viszont valamiféleképpen mind összekötötték filozófiájukat az isteni valóság megismerésének szükségességével.⁸

Ha továbbmegyünk az összehasonlításban, akkor azt vehetjük észre, hogy minden egyezésük ellenére Mannheim német filozófiai háttérű terminológiát használ, míg Kirk Burke-höz nyúl vissza, valószínűleg nem csak nyelvi egyezés okán. Amikor Mannheimnél azt olvassuk – nyilván Max Scheler hatására –, hogy az ember személy, ami kizárja a gépies racionalizmust, Kirknél ez csak részben jelenik meg. Míg Mannheim foglalkozik a történelemmel, és a jövőre nyitottként értelmezi – ez megint a német filozófiai háttér eredménye lehet –, addig Kirknél ez a téma nem igazán jelenik meg. Érdekes, hogy míg Mannheim az ész dinamikus volta mellett érvel, addig Kirk szerint az emberi ész egyfajta erkölcsi jelleggel bír.

A Mannheim–Kirk összehasonlítást Mezei Balázs is megteszi (Mezei, 2016:131), ő azonban nem vonja le a végső következtetést – talán azért, mert végső soron ő az egyezéseket erősnek találja –, hogy a két gondolkodó közötti eltérések túlmennek egy bölcséleti iskola tagjainak rivalizálásából eredő egyszerű eltéréseknél, ezek bizony nagyon komoly diszkrepanciák. Holott a mai világ nagyon vágyik egy igazi konzervativizmusra. Vágyik azért, mert a rossz filozófiákból elege van, a rosszul megvalósított politikai ideológiákból pedig még inkább. A kérdés az, hogy mit várhatunk el egy olyan filozófiai, tehát elméleti elképzeléstől, amelynek már az alapelveiben sem egyeznek meg.

A 19–20. századi konzervativizmusfelfogások tehát korántsem adnak ki egy egységes konzervativizmusdefiníciót. Az egységes definíció tudományos kíváncságnak, tulajdonképpen nem is a csoport belső önelnevezése miatt fontos, hanem adott esetben az „ellenérdekelte” oldalak felé való magyarázhatóság miatt. Amit viszont felmutathatna minden konzervatív, ami a közös nevező lenne a konzervativizmusok között, az tudományos szempontból nem igazán értékelhető. Ez a nem sok minden talán magába foglalja a forradalmi változásokkal szembeni ellenérzést, tehát a megfontolva haladást minden kérdésben. A politikai konzervativizmus jellemzője a baloldallal szembeni ellenérzés, de ez például a konzervativizmusra mint bölcséleti módra és a konzervativizmusra mint életformára egyáltalán nem igaz. Talán a 19. századi és kora 20. századi konzervatív felfogásokra egységesen jellemző volt valamiféle hit egy transzcendens valóságban, de ez a neokonzervatívokra már egyáltalán nem jellemző. Az értelmezések sokszínűsége mondatja azt velünk, hogy „kifelé” ugyan van egy sajátos konzervatív iskola, és az mint ideológia könnyen megkülönböztethető más vezető ideológiáktól, de a konzervatív gondolati csoport önmagában rendkívül széttagolt, sőt, főbb pontjaik – különösen is a tradicionális konzervatívok és a neokonzervatívok közötti fő különbség, a vallási valóság el-, illetve el nem fogadására utalva – sokszor egymásnak ellentmondóak.⁹ Ezért talán megfelelőbb, ha burke-i kirki, mannheimi, Molnár Tamás-i – és itt sorolhatnánk a végtelenségig a szerzőket – vagy scrutoni konzervativizmusokról beszélünk; így, többes számban. Még inkább elfogadhatóvá válik a javaslatom, ha figyelembe vesszük, hogy végső soron Kant, Hegel is konzervatív gondolkodók voltak – mert bizony azok voltak! De ugyanígy konzervatív Plátón is, és tagadhatatlanul Arisztotelész is, és a sort a keresztény szerzőkön keresztül megint lehetne a végtelenségig nyújtani. Így talán még egyértelműbb, hogy minden erőfeszítés ellenére nincs egységes koncepció, csak személyre szabott konzervativizmusokról beszélhetünk, és csak áttételesen konzervatív hagyományról.

A folyamat megértéséhez hozzátartozik az a jelenség is, hogy maga a konzervatív mainstream is megváltozott. Ma alig van konzervatív szerző vagy politikus, aki ne fogadná el a pluralizmust és az individualizmus (a személy személyként és nem tárgyként való) felfogását. Sokak konzervativizmusa abban merül ki, hogy megpróbálják az alapvetően konzervativizmusellenes modernitás e két fő jellemvonásának legalább a tompítását elérni.

A konzervativizmus mégsem egy *empty signifier* (üres jelölő), ahogy azt Ferdinand de Saussure nyomán Ernesto Laclau mondaná. Az üres jelölő a vallástudományban helyett kapott definícióhelyettesítő fogalom, Magyarországon a valláskutató Máté-Tóth András használta először a kifejezést. A modern vallástudomány tulajdonképpen két-ségbeesetten kapkod, hogy magát a vallás jelenségét definiálja. Manapság a lehető legtágabbra nyitja ennek a jelenségnek a spektrumát, és gyakorlatilag mindent vallási jelenséggént kezel, amivel viszont magát a jelölőt és a jelöltet üresítette ki. A vallás egy *empty signifier* lett: mindenre ráhúzható és semmit sem mondó kifejezés.

Meggyőződésem azonban, hogy a definíció ilyen kitérítése inkább takar intellektuális bátortalanságot, mintsem a dolgokra való igazi reflexiót. Sem a vallás jelensége, sem pedig a konzervativizmus nem üres vagy kiüresített jelölő, hanem rendelkezik megismerhető lényeggel, jellegzetességekkel. A definíciós rengetegből¹⁰ való kiút megtalálásában és a konzervativizmus megmentésében talán a közelmúltban elhunyt amerikai történész, Hayden White elmélete segíthet. White a *Metahistory* című könyvében kifejti, hogy a múlt tudományos feltárása szükségképpen kudarcot vall, nincs objektív történelemértelmezés.¹¹ Amikor viszont egy történelmi jelenséget próbálunk elemezni, akkor mi alkotjuk meg magát a történelmet. A történelemértelmezés nem más, mint történelemcsinálás, vagy ha úgy tetszik, kanonizáció. White szerint nem kérhetünk számon természettudományos objektivitást ott, ahol szubjektív értékítélet zajlik. A történelem ugyanis nem két tárgy ütközésének a fizikai leírása, mely egy-két matematikai képletben szaktudományosan megfogalmazható, hanem etikai cselekvéssor, melynek értékelése – szó szerint – most és mindig is folyik. White elképzelése röviden: nem létezik történelemtudomány, csupán történetírás (White, 1973). Valahogy így vagyunk a konzervativizmussal is. Amikor magáról a konzervativizmusról gondolkodunk, akkor konzervativizmusértelmezést hajtunk végre, mely viszont nem más, mint a konzervativizmus jelen idejű alakítása. Visszafordítva a white-i nyelvezetre: nem létezik politikatudományi konzervativizmus, csupán konzervatív szemlélet.¹²

Roger Scruton külön utat jár be a konzervatív kánonban, ahogy nagyon sokan sajátos utat jártak és járnak. A következőkben annak a külön útnak a főbb képeit szeretném bemutatni, amelyekkel illusztrálhatjuk, milyen pontokban eredeti Scruton gondolkodása. Az ilyen munkamódszer mindig magában foglalja azt, hogy nagyon sokszor fogunk beszélni arról is, mi az, ami összeköti a mainstream konzervativizmust – mert szerintem van ilyen – a kérdéses konzervatív gondolkodóval, Scrutonnal. Scruton tárgyalásában tematikus egységekben érdemes gondolkodnunk, nem egy kötet vonalvezetését követnünk.

Scruton először is mindig igyekszik lefektetni a módszertani elveket. Legfőbb módszertani elve, hogy próbál kerülni mindenféle „elméletgyártást”, „absztrakciót”. Visz-

szavisszatérő gondolat ez minden könyvében, s hozzátehetjük, furcsa is egy filozófiai képzettségű író esetében, aki valószínűleg a gondolkodást komolyan vevő bölcselek ezreinek tételein, elméletein rágta át magát. Bizonyos értelemben nem kellően indokolt ez a scrutoni alapállás, ugyanis akárhányszor is pendíti meg ezt a témát, mindig negatív módon, hol a liberalizmussal, hol a baloldalisággal szembemenően bukkan fel. „A konzervatív legfontosabb feladatának éppen a fennálló rend megőrzését tekinti, és a szocializmus alternatíváját a létező társadalmi rend konkrét realitásaiban keresi, nem pedig a szabadság absztrakt elképzeléseiben” (Scruton, 1995:12). Nehéz viszont elképzelni a konzervatív alapállást mondjuk a 1988–89-es évek Magyarországon, ahol tulajdonképpen a rendszerváltás környékén próbálták a jogtalanságból jogot teremteni. Ilyen esetekben nem tudom, milyen megindokolással kell a fennálló „rendet” megőrizni, amikor az de facto egy jogtalan alakulat.¹³

Mi a konzervativizmus? című művében az absztrakciótól való averzióját sajátos fenomenológiai indoklással támasztja alá. Scruton szerint a konzervatív hagyomány nagy gondolkodói „óvakodnak elméleteket gyártani a tények ismerete előtt”, ugyanis „a konzervativizmus nem törekszik rendszeralkotásra” (Scruton, 1995:13). Ennek látszik ellentmondani azonban Scruton saját álláspontja is, amit szemantikai higiénának nevezett. A szemantikai higiénia egyfajta fogalmi tisztaságra való törekvés, mely leginkább abból az igényből fakad, hogy a politikai színtéren ne lehessen az alapfogalmakat (azaz az alapelveket) eltorzítani, mondván, a mai politika nyelvét „úton-útfélen oszlásnak indult elméletek és a belőlük származó lázas ideológiák mérgezik”. Scruton itt nem feltétlenül csak a kommunizmusra gondolt, hanem talán minden 20. századi életidegen ideológiára, a nyelv általános kifosztására, a szemantikai bizonytalanság hatalmi érdekek alá való rendelésére. A szemantikai higiénára való törekvés viszont a mi szemszögünkben elsősorban is fogalmak helyes használatát, tehát definiálást jelent, amellyel – Parmenidésszel szólva – a jól kerekített igazság rendületlen szívéhez kerülünk közel. A társadalom helyes építményei – és Scruton ezt keresi – az igazságból épülnek fel. Ennek megtalálásához segít hozzá bennünket az absztrakció, a fogalomalkotás. Azt vehetjük észre tehát, annak ellenére, hogy Scruton (de igaz ez gyakorlatilag minden platonista vagy filozófiai konzervatív gondolkodóra) expressis verbis tagadja az absztrakció, az „elméletgyártás” jogosságát, ő maga is a filozófia egyik meghatározó hagyományát folytatja: fogalmakat alkot, definiál, elvonatkoztat/absztrahál.

Scruton kilenc pontos definíciós kísérlete, de tulajdonképpen egész életműve is felfogható tehát a legszigorúbb absztrakcióra való törekvésnek: a konzervativizmus lehető legpontosabb fogalmát kell hogy megalkossuk, különben nem teljesítjük a szemantikai tisztaság követelményét. Ezt az interpretációt látszik alátámasztani Egedy Gergely is. Egedy a brit konzervativizmusról írott nagy munkájában egy fejezetet szentel Scrutonnak, melyben a többi konzervatív írótól való megkülönböztető jegyként Scruton esetében a konzervativizmus „dogmatikájáról” és Scrutonról mint dogmatikusról beszél (Egedy, 2005:255–269).

A konzervatív írók absztrakcióellenességének további érve a hagyományra alapozódik. Burke elméletellenes volt kezdetektől fogva, mivel nézete szerint a francia forradalom egy tiszta eszmeiség, amelyet átültettek a valóságra. Az eredmény katasztro-

fális volt! Talán ez az a burke-i hagyománytisztelet és a francia forradalom 20. századi testvérideológiáinak kudarcai, amelyek arra indítják a modern konzervatív szerzőket, hogy elvessenek mindenféle absztrakciót.

Az absztrakciótól való averziójának létezhet egy további magyarázata is, amely szintén a filozófiai fenomenológia korai történetéből érthető meg. A fenomenológia azért került az elméletgyártást, mert alapvetően empirista hozzáállása volt: a fenomenológiai filozófia először leír, és a leírás és körülírás által közelít a jelenség lényegének megértéséhez, ami azt is jelenti, hogy semmiképpen sem dolgozhat előzetes definíciókkal, kész lényegmegértésekkel, mert azok eltorzítanák a dolog valódi megértését (lásd erről bővebben Seifert, 2009). Ilyen értelemben a scrutoni definíciók pontok is leírások: a konzervativizmus lényegéhez közelítő többoldalú megvilágítások. Scruton sem definíciókkal kezdi elmélkedéseit, hanem körbejárja a jelenséget, számba veszi valamennyi formáját, olyanokat is, amelyek csak részben hasonlítanak rá, és adott esetben az ellentetteiket is. A dolgok azonnali meg nem nevezése jelent egyfajta tudományos alázatot is. Ez az, ami szinte minden 19–20. századi totalitárius ideológiából hiányzott. Sokszor mondjuk, hogy a konzervatív elveti a társadalom tervezhetőségének az eszméjét. Meglátásom szerint sokkal inkább arról van szó, hogy a minden előzetes gondolatosság nélküli tervezhetőség, a torz strukturalitás elvetéséről van szó, hisz a konzervatív is nagyon sokféle struktúrában gondolkodik. A család, a nemzet, a tágabb közösség is egy-egy struktúra, azaz tervezhetőség. Hogy mi az, ami nem torz, és mi az, ami jó (államcél, erkölcsi jó stb.), a jelenség lényegfeltáró, azaz, filozófiai leírásával igazolható.

Erősen jelen van és Scruton gondolkodásának egyik központi eleme nem is az állam felépítéséről (holott ezt a tematikát várnánk), hanem sokkal inkább az eredetéről vallott elképzelése. Meggyőződésem, hogy az állam és társadalom „honnanjövésére” irányuló kérdés kétféle megválaszolása a fő különbség a konzervatív és a liberális szerzők között. A klasszikus liberális felfogás szerint az állam (és minden, ami vele járul) szerződés eredménye, az államot létrehozzák, azt a társadalom tagjai által megalkotott törvények irányítják, mely azt is magába foglalja, hogy bármikor megváltoztathatók a törvények. A konzervatívok számára viszont az ember államhoz való viszonyában a kulcsszó a hagyomány és a tekintély milyenségének az értelmezése, és nem csupán a felépítettség felfejtése. A megvalósuló struktúra tekintetében talán nincs is olyan jelentős különbség konzervatív és liberális között, a gyökerek kérdésében viszont már annál nagyobb, mely mutatja a nagyon mély antropológiai szakadékot a két értelmezés között.

Az absztrakció használata figyelhető meg az állam problematikában is, még akkor is, ha Scruton udvariasan elutasítja ennek lehetőségét, mondván, a konzervatív nem adhat „örök érvényű preskripciót” az állam milyenségének tekintetében; „a fennálló rend megértésénél és méltányolásánál, valamint a lehetséges változások kereteinek kijelölésénél többre törekedni nem lehetséges és nem is kívánatos” (Scruton, 1995:24). Az állam szuverenitásának a koncepciója, amit Scruton a hagyomány elve mentén elfogad, viszont egyrészt tárgyalásának módja szerint dogmatikus, másrészt már önmagában is egy absztrakció. A szuverenitásfogalom a társadalomtudományban a tiszta absztrakció, amit különböző tartalmakkal kell megtölteni, mindig is vita tárgya

volt a szerzők között. Scruton szerint az állami intézmények „egy politikai folyamat részei”, s mint ilyen, a szuverenitás is része ennek az egésznek, feladata a társadalmi konfliktusok feloldása (Scruton, 1995:24). A scrutoni elképzelés annyiban lesz konzervatív, amennyiben ragaszkodik ahhoz a – ki nem mondott – gondolathoz, hogy minden, így az ember közösségi léte is szilárd, megkérdőjelezhetetlen alapokon kell hogy nyugodjon. E fundamentum, „szilárd autoritású háttér” Scrutonnál az a meggyőződés, hogy az állam minden területén autoritással bíró egységek kormányoznak. Általános konzervatív nézet, hogy az autoritás képes rendet teremteni, és fenntartani az állam gépezetében. Scruton zseniálisan érvel amellet, hogy sok liberálisnak tartott „jog”, társadalmi struktúra alapvetően nem liberális, azaz konzervatív gyökerű.¹⁴ A korlátozott kormányzás, a jogállamiság, az alkotmány kívánalma, az emberi jogok mind-mind abból a filozófiai-antropológiai konzervatív alpmeggyőződésből erednek, hogy az ember állami léte szigorú strukturáltságot, rendet jelent. Ezek a struktúrák nem megmászhatóak, és nem is lehet az államnak „kilógó alkatrésze”, nem lehetnek benne nem a fundamentális szerkezethez kapcsolódó elemek, mert ez az állam és az ember önfelszámolásához vezet. Ezért konkludálhat Scruton a következőképpen: „Aki a liberális elvekhez következetesen tartja magát, az gyakorlatilag konzervatív” (Scruton, 1995:27).

A konzervatív Scruton számára az ember állami léte bizonyítja azt a megelőző antropológiai belátást, miszerint az ember alapvetően társadalmi lény, az állami lét fundamentális alkatához tartozik, azaz, az emberi lény filozófiai alapjellemezőitől az állami lét legkifinomultabb formáig mindenütt strukturáltság, más szóval, rend található. Tegyük hozzá, a konzervativizmus is, mint a valóságra reflektáló viszony ezért lesz több az „úton-útfélen oszlásnak indult elméleteknél”, és lesz képes a valódi szemantikai higiénáira. A scrutoni konzervativizmus önmagában is rendszeres és rendszerszerű valódi bölcelet, mely nem engedi meg a gondolati kilengéseket.

JEGYZETEK

¹ A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” projektje keretében készült.

² Met L, 1003b5.

³ Meggyőződésem, hogy a tudomány és filozófia mindig is együtt volt tárgyalható az európai gondolkodástörténetben. Az európai bölcelettörténet felfogható a filozófia és a tudomány viszonyának folyamatos újraértékeléseként. Hol a tudomány volt azonos a filozófiával, hol a tudomány megtagadta a filozófia illetékességi körét, de a lényeg, hogy a kettő egymást inspirálva, de folyamatosan jelen volt, és meghatározta a nyugati gondolkodást.

⁴ Még Voegelin sem tartotta magát konzervatívnak, sőt, visszautasította a jelzőt, mondván, ő minden ideológiát elvetett (lásd Egedy, 2015:29). Nota bene, ma nincs olyan szerző, aki Voegelin ne a legkonzervatívabb gondolkodók között tartaná számon, ha nem ő, sokak szerint, a konzervativizmus maga.

⁵ Illetve a konzervatív liberalizmus is idesorolandó, mely szerintem lényegesen nem tér el a liberális konzervativizmustól.

⁶ Ez az, amit Aaron McLeod, Kirk könyvének szerkesztője kánonnak nevez: „While Kirk is careful to call his work an extended essay in definition, he provides sic canons, or rules, into which he thinks Anglo-American conservatism can be distilled” (Kirk, 2005:5).

⁷ Az összefoglalást Láncki András cikkének nyomán idézem. Lásd Láncki, 2004.

- ⁸ Ami természetesen nem jelent köznapi értelemben vett vallásosságot. Itt a vallás elsősorban transzcendens irányultságot jelent, a világ dolgainak egy rajta kívül álló dologgal való összekötését, a végső megindokolásnak a bevezetését. Az isteni valóság ilyen értelmezése nem jelent feltétlenül egyfajta benne való hitet. Tulajdonképpen nem tudunk sokat ezen bölcselők személyes vallásos meggyőződéseiről. Nagyon érdekes viszont, hogy az említett filozófusok tanítványai, tehát a fenomenológia második nemzedéke már szinte egyöntetűen expliciten vallásos.
- ⁹ De talán ugyanez elmondható sok más szellemtörténeti iskoláról. Ilyen például a fenomenológiai hagyomány. Beszélünk fenomenológiáról, arról a fenomenológiáról, ami a korai Husserlre megy vissza. Beszélhetünk német fenomenológiáról, amit élesen megkülönböztetünk a francia irányoktól. Az egyik fenomenológiai iskola követőjének mondjuk Karol Wojtylát, a későbbi II. János Pál pápát, ugyanakkor fenomenológiailag relevánsnak a nyíltan ateista Jean-Paul Sartre-ot. Martin Heideggert fenomenológusnak tartja nagyon sok filozófiatörténész, holott ő soha nem vallotta magát fenomenológusnak. Továbbá egyszerre beszélünk 20. századi fenomenológiai irányzatokról, majd ezeket mintegy tagadva, egészen Platónig visszanyúlva, inkább fenomenológiai hagyományról. Mindezek ellenére a fenomenológia mint egységes bölcsélet valós létét ugyanakkor nem tagadhatjuk.
- ¹⁰ Sőt van olyan konzervatív bölcselő is, aki szerint a konzervativizmus nem olyan jelenség, amit definiálni lehet, mert nem alapelvekkel bír, hanem a konzervativizmus, ahogy Mannheim mondaná, történeti folyamat; a konzervativizmus – Michael Oakeshott szerint – magatartás; a konzervativizmus a józan ész erkölcsi reflexiója, mondja John Kekes.
- ¹¹ Megjegyzem, hogy az elmúlt kétszáz év történelmi gyakran mind a természettudományos (fizikai-biológiai) értelemben vett pontosságot, biztosságot várták a történelemtudománytól, ami szükségképpen kudarcra volt ítélve. Véleményem szerint a természettudományos igazság és tudomány fogalmak csak szűk keresztmetszetet adják annak, amit az igazság corpusának és a tudomány valódi birodalmának nevezünk.
- ¹² Sok megoldás létezik, hogyan nevezzük a konzervativizmust. Egyik megoldás például Fisichelláé, ő mozgalomként definiálja (Fisichella, 2000:161–162).
- ¹³ Rendszerváltásunk legnagyobb dilemmája tulajdonképpen az volt, hogyan lehet a jogtalanságból jogot teremteni. A válaszunk és a rendszerváltó személyek válasza természetesen az, hogy sehog. Ezért paradox minden politikai átmenet, ahol hiányzik a mindent elsöprő, tiszta, új közéletet biztosító forradalmi változás.
- ¹⁴ A bírói függetlenség intézménye ilyen például, de ilyen a demokratikus választás is. Lásd Scruton, 1995:25; 27.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Egedy Gergely (2005): *Brit konzervatív gondolkodás és politika (XIX–XX. század)*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Egedy Gergely (2015): Rendtudomány és a politika új tudománya: Voegelin olvasata. In: Balogh László Levente – Nagy Levente (szerk.): *Konzervatív reflexiók. Reflexiók a konzervativizmusról*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- Fisichella, Domenico (2000): *A politikatudomány alapvonalai*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Hugh, Cecil (1912): *Conservatism*. Williams and Norgate, London, <https://archive.org/stream/conservatism00ceciuoft#page/234/mode/2up> (Letöltés: 2018. szeptember 13.).
- Kinneging, Andreas (2018): On True (and False) Conservatism. *The European Conservative*, No. 15, Summer/Fall, www.europeanconservative.com/uploads/1/7/7/4/17743925/eurocon_15_2018_summer-fall_dig.pdf.
- Kirk, Russell (1957): *The Essence of Conservatism*. <https://kirkcenter.org/politics-and-social-order/essence-1957/> (Letöltés: 2018. szeptember 12.).
- Kirk, Russell (1986): *The Conservative Mind. From Burke to Eliot*. Regnery Publishing, Chicago.
- Kirk, Russell (2005): *Great Conservative Minds. A Condensation of Russell Kirk's "The Conservative Mind"*. <https://archive.org/stream/RUSSELLKIRKTheConservativeMindcondensedVersion/RUSSELL%20KIRK%20-%20The%20Conservative%20Mind%20%28condensed%20version%29#page/n1>.

- Lánczi András (2004): A neokonzervatív filozófia. *Szombat*, 16. évf., 1. sz., www.szombat.org/wp-content/uploads/2004/01/2004_01.pdf.
- Mannheim, Karl (1971): *From Karl Mannheim*. Edited by Kurt H. Wolff, Oxford University Press, New York.
- Máté-Tóth András (2014): *Vallásnézet*. Korunk – Komp-Press, Kolozsvár.
- Mezei Balázs (2016): Russel Kirk és Molnár Tamás kapcsolata. In: Pogrányi Lovas Miklós (szerk.): *Konzervatív reneszánsz az Egyesült Államokban*. Századvég Kiadó, Budapest, 123–150.
- Scruton, Roger (1995): *Mi a konzervativizmus?* Osiris Kiadó, Budapest.
- Scruton, Roger (2002): *A konzervativizmus jelentése*. Novissima Kiadó, Budapest.
- Scruton, Roger (2005): *A nemzetek szükségességéről*. Helikon Kiadó, Budapest.
- Seifert, Josef (2009): *Discours des Méthodes. The Methods of Philosophy and Realist Phenomenology*. Ontos Verlag, Frankfurt, <https://doi.org/10.1515/9783110329179>.
- White, Hayden (1973): *Metahistory. The Historical Imagination in Nineteenth-Century Europe*. John Hopkins University Press, Baltimore.

Fricz Tamás

Civilitika – A civil társadalom kialakulása Nyugat- és Közép-Európában, illetve Magyarországon

Civil Studies: Evolution of the Concept of Civil Society; Civil Society in Western and Central Europe and in Hungary



Összefoglalás

A tanulmány a civilitikával mint új társadalomtudományi elemzési iránnyal, a civil társadalom elméletével és gyakorlatával foglalkozik. Az írás a civil társadalom történeti kialakulásának, illetve az alapvető fogalmi-elméleti kereteknek a rövid áttekintésére vállalkozik, emellett azt vizsgálja, hogy Nyugat- és Közép-Európában, illetve Magyarországon milyen konkrét formában és változatban jött létre, jön létre a civil társadalom. A tanulmány célja bemutatni, hogy a közép-európai régióban és hazánkban a civil társadalom fokozatos újjászületésének vagyunk a szemtanúi, ám ez a folyamat még rengeteg ellentmondással terhelt, a demokratikus civil szerveződések többféle – gazdasági, külpolitikai, ideológiai – kihívás éri, ezért a kedvező jelek ellenére a civil társadalom stabilizációjáról és konszolidációjáról csak részben beszélhetünk.

Kulcsszavak: civil társadalom, civil szervezetek, demokrácia, citizen

DR. FRICZ TAMÁS PhD, egyetemi docens, tudományos kutató, Rendszer-váltás Történetét Kutató Intézet (fricztamas@gmail.com).

Summary

The following study is concerned with civil studies, a new branch of social sciences analyses the theory and practice of civil society. In the first half of the study, the author presents the historical emergence of civil society and briefly reviews the evolution of its concept, while in the second part the tangible form is analysed in which civil society has been evolving in Western and Central Europe, as well as in Hungary. The purpose is to present that in the Central European region and in Hungary the gradual rebirth of civil society is witnessed, however, this process is still strained by several controversies, and as the democratic civil organisations are facing multiple – economic, foreign affairs and ideological – challenges, in spite of the favourable signs, the stabilization and consolidation of civil society has remained partial and incomplete.

Keywords: civil society, NGO, democracy, citizen

BEVEZETŐ

A civilitika mint társadalomtudományi elemzési irány a civil társadalom elméletével és gyakorlatával foglalkozik. Témái közé tartozik a közéletben részt vevő állampolgár és annak szerveződése, a civil intézmények és mozgalmak, a civil szervezetek viszonya az állami intézményekhez, a civil etika, a civil társadalom demokratikus rendszerben betöltött szerepe, a civil közpolitikai tevékenység, a határokon átívelő, nemzeti és nemzetközi civil tevékenység, és még lehetne sorolni. Fontos kiemelni, hogy a civilitika egyszerre empirikus és analitikus: egyfelől feltárja a konkrét civil és állampolgári szerveződések világát, tényekkel, adatokkal és dokumentumokkal, az egyes országok vonatkozásában és nemzetközi összehasonlításban is, bemutatja a civil társadalom működését meghatározó vagy befolyásoló jogi-alkotmányos környezetet, a politikai berendezkedés, a gazdasági-piaci szféra és a civil szervezetek egymásra gyakorolt hatását, a civil tevékenység finanszírozásának kérdéseit, az állam és a civil társadalom közötti erőviszonyok alakulását, a civil szervezetek politikabefolyásoló tevékenységét. Másfelől, az empirikus, szociológiai jellegű adat- és tényfeltáráson túl a civil tevékenység fogalmi és elméleti kereteit is kidolgozza, s a történeti-politikai-társadalmi változásoknak megfelelően azokat állandóan újraértelmezi és finomhangolja.

A CIVIL TÁRSADALOM FOGALMA

A polgár szabadságát az egyéni és állampolgári jogok garantálják. A polgár – az állampolgár – azonban nem pusztán egyén, individuuum, hanem egy nemzet és egy társadalom tagja is. Különbféle közösségekben vesz részt, melyek együttesen alkotják a civil – vagy polgári – társadalmat. A polgár tehát nem magányos Robinson, aki pusztán az

egyéni jogai és kötelességei alapján cselekszik, hanem egyben közösségi lény is, s utóbbi esetében a civil társadalom része.

A civil (polgári) társadalom a modern államtól független, közélet-orientált, szabadon cselekvő polgárok, egyének és csoportok világa. A tágabb értelemben vett társadalom két részre oszlik: magántársadalomra, amely a privát cselekvések terepe, ideértve az egyén mindennapi életét, a családot, a kulturális és szabadidős tevékenységeket stb.; és civil társadalomra, amely a polgárok közéleti tevékenységeit foglalja magában, ideértendő a döntéshatás, az egyesületek, alapítványok, szakszervezetek, mozgalmak, sajtó, állampolgári kezdeményezések stb. terepe. A társadalomnak ez az a szférája, amely az állam feletti kontrollt gyakorolja.

A civil társadalom nem önmagában létezik: léte az államhoz való viszonyban értelmezhető. Civil társadalom és állam szimbiózisban áll egymással: nincs állam – mármint demokratikus állam – független civil társadalom nélkül, s nincs független civil társadalom állam nélkül.

A CIVIL TÁRSADALOM TÖRTÉNETI „KIALAKULÁSA”

A civil társadalom és az állam fogalma egészen a 18. századig nem vált külön egymástól; ekkortól a polgári filozófiában különválasztják a két fogalmat. A kapitalista korszak előtti középkorban állam és társadalom sajátos „egységben” jelentkezett; a rendi, feudális viszonyok között az állam hatalmi hierarchiái megjelentek a társadalmi viszonyokban is. A társadalom, a gazdaság, a kultúra felolvadt az államban, az állam volt a meghatározó szféra, a társadalom pedig az alárendelt. A 18. században viszont, szoros összefüggésben a kapitalizmus és a polgárság kialakulásával, angol, skót, amerikai és francia szerzők kezdték el emlegetni az államtól független civil társadalmat. A skót szerzők, mint például Ferguson vagy Adam Smith, követelték, hogy az államról le kell választani a civil társadalmat, és külön entitásként kell kezelni, főleg gazdasági okok miatt. Számukra a kapitalizmus, a vállalkozás függetlensége, önállósága volt a meghatározó szempont, hiszen abból indultak ki, hogy a vállalkozó csak akkor képes haszon termelésére, ha független az államtól, az állam nem szól bele a ténykedésébe, s nem vonja el tőle a munkája profitját. Az angol Locke-nál ezzel szemben a kormányzás és a civil (polgári) társadalom viszonya jelent meg, az amerikai Paine a despotizmussal, az elnyomással szemben fogalmazta meg a civil, polgári társadalom jelentőségét, míg a francia Montesquieu a hatalommegosztás fontosságáról beszélt.

A civil vagy polgári társadalom leválása az államtól a kapitalizáció megjelenésével és a polgárság kialakulásával áll összefüggésben. A vállalkozó polgár (bourgeois) elsődleges érdeke volt, hogy önálló cselekvési terepe legyen, amelybe nem szólhat bele az állam. Ez a liberalizmus alap gondolata is, s bár az önállósodás szándéka gazdasági alapú, eleinte ennek jogi-politikai vonatkozásai domináltak, döntően azért, mert a civil vagy polgári társadalom jogi függetlensége jelenthette a garanciát a polgárság, a burzsoázia gazdasági szabadságához.

A 19. századra, a polgári forradalmak, az amerikai függetlenségi háború, valamint az angliai fokozatos változások következtében a civil vagy polgári társadalom létje-

gosultságot nyert, jogi értelemben elnyerte az államtól való függetlenségét, fokozatosan elfogadottá váltak az emberi és állampolgári jogok, legalábbis a nyugat-európai és észak-amerikai régióban. Az állam és a társadalom jogi-államjogi-alkotmányos különválásátása után a civil társadalom gazdasági oldala is egyre inkább a politikai gondolkodók figyelmének fókuszába került, hiszen a jogi-alkotmányjogi autonómia után fontossá vált a piaci, vállalkozói, tulajdonosi autonómia, annak az igénye, hogy az állam immáron gazdaságilag se tudjon beavatkozni a polgárság, a burzsoázia tevékenységébe.

Ezekre a változásokra két német filozófus, Hegel és Marx is felhívta a figyelmet. Mindketten polgári társadalomról (*bürgerliche Gesellschaft*) beszéltek, mégis eltérő módon. Marxnál a civil társadalom megegyezik a polgári (burzsoá) társadalommal, azaz nála ez a szféra túlzottan a gazdasági emberre, a vállalkozóra koncentrálódik. Marx nem látta meg a civil társadalom politikai jelentőségét, s mivel a kapitalizmust vehemensen elutasította, ezért nem láthatta meg a civil társadalomban rejlő pozitív, demokratikus alapértékeket sem. Hegelnél más a kiindulópont: a polgári társadalom több a gazdaságnál, abba beletartoznak a társadalom legváltozatosabb közintézményei, a kulturális szféra, a bíróság, az oktatás, a rendőrség stb. Hegel szerint a polgári (civil) társadalom a család és az állam között helyezkedik el, s morális funkciója is van (Hegel, 1971). Kérdés az, honnan a morális funkció? Hegel válasza az, hogy a polgári társadalom túlnő az egyénen, benne megjelenik a közösség mint egység, így a polgári társadalom nem más, mint közvetítő közeg, amelyben az egyén képes felfogni, észlelni, megélni a közösséget, a társadalmat és a nemzetet, s ezáltal eljut az államig. Ez pedig felelősséggel tölti el a közösségi, állami, nemzetállami ügyek iránt, s a közösségi, állami cselekvéssel szemben normák fogalmazódnak meg benne. A polgári társadalom tehát az egyéni önzés és az állam között képez hidat; ezt a gondolatot fejtették ki más és más megközelítésből olyan szerzők is, mint Saint-Simon, Tocqueville, Durkheim, Tönnies, Parsons.

Marx persze jogosan feltételezte, hogy a polgári társadalom eredetileg valóban a kapitalizmus kifejlődésének a terepe, ahol a szabad tulajdonmozgás megvalósulhat. (A tulajdon kiszabadul az ókori és középkori államcentrikus társadalmak kötöttségei alól.) Tény, hogy a civil társadalom lényege a polgárság megléte és működése, de nemcsak a burzsoá, tehát a gazdasági ember, a vállalkozó, hanem az állampolgár, a honpolgár (citoyen) terepe is, akiben immáron a közösségi felelősség is megjelenik. Mindez nem véletlen, hiszen a gazdasági ember, a tulajdonos vállalkozó „biztonsága” csak az állam korlátozásán és ellenőrzésén keresztül valósulhat meg, ehhez viszont már állampolgári mentalitás szükséges, mely több, mint a burzsoá önzés. Magyarul, a vállalkozás és a vállalkozó polgár szabadságának is feltétele a közösségben gondolkodó polgár megléte. Ebből kiindulva, a polgár két vonása jelenik meg: a burzsoá, a gazdasági polgár, a tulajdonos vállalkozó; illetve a citoyen, az állampolgár vagy honpolgár, a közösségi, morális lény. Hegelen itt már túllépve, kijelenthetjük, hogy a modern értelemben használt civil társadalom a citoyenek, az állampolgárok vagy honpolgárok világa, akik közösségben gondolkodnak, erkölcsi normákat követnek, s közvetlen kapcsolatban állnak az állammal, ellenőrzik annak tevékenységét.

Természetesen a burzsoá, a vállalkozó is lehet citoyen, sőt, ez a kívánatos, és fordítva, a citoyen is lehet egy személyben vállalkozó. Jelen korunkban bőven van példa arra, hogy a gazdasági emberek citoyenként is működnek, vagy fordítva. Ám a modern kor legfőbb sajátossága mégis az, hogy a gazdasági szféra emberei különválnak a civil társadalomtól, és saját logikájuk szerint működnek. Modern szóhasználat szerint a „piac”, a „befektetők” világa mára jócskán különvált a morális, közösségi felelősséggel rendelkező citoyen-, honpolgári világtól, önálló logika és döntési mechanizmus vezeti az előbbi szférát. Sőt, igazából arról beszélhetünk, hogy kialakult az állam, a civil társadalom és a piac (vagy gazdaság) hármassága, s legújabb kori jelenség, hogy a piaci szereplők (pénzügyi alapok, bankok, nemzetközi pénzintézetek, befektetők, globális pénzügyi csoportok stb.) nemhogy közösségi felelősséggel rendelkeznének, ellenkezőleg, igyekeznek megszerezni a hatalmat mind az állam, mind a civil társadalom felett.

Ez már a 21. század kihívása, s éppen a piac túlterjeszkedése és globális uralomvágya miatt óriási a jelentősége annak, hogy mennyire erős a civil társadalom és az állam, illetve, hogy milyen hatékony és jól intézményesült a két szféra közötti viszony. Nagy bizonyossággal mondhatjuk, hogy e két szféra, illetve a közöttük kialakuló kapcsolatrendszer hatékonysága a garanciája a demokrácia és a szabadság fennmaradásának, de a kettő közül is különösen meghatározó a civil társadalom szervezettsége. Utóbbi azért állítható, mert ugyan az állam is a közösség, a nemzetközösségek jólétében érdekelt, és a közjó elérése a célja, mégis, az állami hatalmi monopóliumok megléte miatt még demokratikus viszonyok között is kerülhet olyan politikai kalandorok kezébe a kormányzás, akik az államot eltérítik a közösség iránti felelősségtől, és az önkény, az autokrácia irányába mozdítják el a politikai rendszer és a közélet egészét.

Ezzel szemben a civil társadalom a „par excellence”, önmagában vett közösségiség, amely eleve nem rendelkezik olyan hatalmi jogosítványokkal, melyek eltéríthetnék az önkény, az autokrácia irányába. Elsődleges funkciója éppen az, hogy az állam morális kontrollját adja, az államot korlátozza hatalma kiterjesztésében, illetve együttműködjön vele a demokratikus játékszabályok betartása, a közjó megteremtése érdekében. A civil társadalom az önmagában vett demokrácia: a demokrácia csak a jól működő civil társadalom által teremthető, illetve, a demokrácia nem más, mint egy jól tagolt, erkölcsi és normatív alapokon álló civil társadalom megtestesülése az államban. Mindebből fakad a civil társadalom modern korban vett kiemelkedő jelentősége, mely egyszerre a demokrácia garanciája, a demokratikus állam védelmezője, illetve a piac globális uralmi terveinek korlátozója.

Érdeemes ezek után figyelmünket a civil társadalom és az állam viszonyára koncentrálnunk. Kiindulópontként megfogalmazható, hogy a civil társadalom és az állam viszonya kölcsönös, nem lehet az egyiket a másik fölé helyezni. (Itt jegyzendő meg, hogy a szélsőséges, diktatórikus politikai irányzatok az államot emelik piedesztálra, míg az anarchisták és radikális liberálisok a civil társadalom szerepét túlozzák el.) Az állam nem mindig a megtestesült Rossz, mint ahogyan a civil társadalom sem a megtestesült Jó. Kétségtelen például, hogy nyolcvanas évek Lengyelországában a Jaruzelski-féle rendőrállammal szemben állt a Szolidaritás által szervezett civil társadalom, s ekkor

valóban a civil társadalom volt a „Jó”. De lehet ellenpéldát is találni: Indiában az állam, a politika már évtizedek óta demokratikus körülmények között működik, miközben a „civil társadalom” a mai napig olyan középkori kasztrendszerben él, mely éppen a polgári függetlenség, egyenjogúság és szabadság esélyét nem adja meg; ebben az esetben tehát sokkal inkább az állam a „Jó”.

E példákkal arra utalok, hogy egy jó civil társadalom megléte még nem garancia arra, hogy jó állam is működjék, s fordítva, a közjó és demokrácia iránt elkötelezett állam sem mindig tudja megoldani a társadalmakban felgyülemlett, múltból fennmaradt problémákat. Stabil és tartós demokrácia csak ott fejlődhet ki, ahol egy jól kiépített, tagolt, intézményesedett civil társadalomra épül fel egy demokratikusan működő, erkölcsi normákat betartó állam. Az alap tehát a civil társadalom, amely azonban nem sokra jutna egy közjó iránt elkötelezett, demokratikus jogállam nélkül.

A civil társadalom jogi-alkotmányos függetlensége az államtól – mely nélkül nem is létezne – mára már megvalósult, a modern demokráciákban evidenciának számít. Létezik azonban egy újabb kihívás is, melyre Jürgen Habermas német filozófus hívta fel a figyelmet. Habermas szerint a modern társadalmak alrendszerekre esnek szét, amelyek között nincs kapcsolat, s e rendszerek gyarmatosítják az úgynevezett „életvilágot” (utóbbit felfoghatjuk úgy is, mint civil társadalom), behatolnak abba, uralják azt. E folyamat eredményeképpen viszont elveszik az „uralommentes kommunikáció” terpe. Habermas itt azt feszegeti, hogy nemcsak az állami politikai diktatúra a veszélyes a civil létre nézve, hanem az állam szinte észrevétlen „társadalmasodása” is, amellyel mintegy manipulálja a civil társadalmat, állami „logikát” visz a civil kommunikációba (Habermas, 1993).

Mindez arra figyelmeztet, hogy ugyan a modern demokráciákban a civil társadalom általában már nem szorul jogi védelemre – bár országonként előfordulhatnak ilyen problémák is –, viszont védeni kell a tartalmi függetlenségét, hogy autonómiáját és arculatát megőrizhesse. Különösen a közép- és kelet-európai új demokráciákban megfigyelhető jelenség, hogy amíg az államok, kormányok és pártok deklarálják a civil szervezeti lét függetlenségét és autonómiáját, közben a legkülönbélebb informális úton igyekeznek a civil szervezetekben és mozgalmakban „megjelenni”, „ott lenni”, s egyben meghatározni, hogy a civilek milyen célokat tűzzenek ki, milyen eszközöket alkalmazzanak, miről folytassanak diskurzusokat a nyilvánosság előtt stb. A befolyásolás formái különbözőek, a pénzügyi függőség kialakításától kezdve egészen a civilek politikába való csábításáig, ami azért veszélyes, mert az adott ország civil szférája könnyen válhat valóságosan függetlenből csak formálisan független, látszólag önálló, valójában azonban a politikai pártok és kormányok befolyása alatt álló, azok által eszközként irányított álcivil társadalommá. Ebben az esetben ugyanis, ha az állam informálisan megszünteti a civil szféra „uralommentes kommunikációját”, akkor a civil társadalom politizálódik, „államosodik”, megszűnik az az ellenőrző, morális és közösségorientált funkciója, ami a demokrácia elsődleges garanciája.

Mindezek fényében kell hangsúlyozni, hogy a civil társadalom függetlenségének nemcsak jogi-alkotmányos, hanem pénzügyi és tartalmi feltételei is vannak. Fontos, hogy a civil szervezeteket segítő állami pénzelosztás – ami nélkül nehezen működik a

civil szféra – mechanizmusa semleges, transzparens és átlátható legyen. Másfelől legalább olyan fontos, hogy a civil társadalom belső közéletébe a pártok és a kormányok ne hatolhassanak bele, a civil társadalom nem válhat az állam visszhangjává, hanem a független és önálló diskurzus alakítsa a civil szféra céljait, témáit, konfliktusait és párbeszédeit az állammal.

A CIVIL TÁRSADALOM NYUGATON, ILLETVE KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPÁBAN

Alapvető kérdés – amire még nem tudhatjuk a választ –, hogy a közép- és kelet-európai régióban megvalósítható-e ugyanolyan civil társadalom, mint Nyugat-Európában, hiszen a történelmi fejlődés a két régióban alapjaiban eltér egymástól. Nyugat-Európában a demokratizáció bottom-up (alulról felfelé) irányuló folyamat volt, amelynek lényege, hogy először a társadalom erősödött meg, tagolódott, függetlenedett az államtól, majd már mint civil társadalom kényszerítette ki az állam demokratizálódását, a jogállam kialakulását. Ezzel szemben Közép- és főleg Kelet-Európában top-down (felülről lefelé) irányuló folyamat zajlott le: a változások kívülről és felülről érkeztek, a Szovjetunió összeomlása után az egyes országok ellenzéki elitjei demokratizálták az államot, szabad választásokat tartottak, többpártrendszert vezettek be, új alkotmányt hoztak létre. S csak ezek után, az állam demokratizálása után került-kerül sor a civil társadalom, az állampolgári, citoyen politikai kultúra lassú és nehéz kialakulására.

Nagyon valószínű, hogy ezek a történelmi adottságok nem változnak meg egykönnyen, nevezik bár a politikai rendszert diktatúrának avagy demokráciának. Ez különösen Kelet-Európára igaz; Közép-Európa esetében más a helyzet, itt egy „köztes” fejlődéssel van dolgunk, hiszen ebben az alrégióban a civil mozgalmaknak mindig sokkal több mozgásterük volt, mint keletebbre. A civil társadalom bizonyos kiépítettsége a második világháború előtti időkig megfigyelhető volt, tény azonban, hogy a negyvenéves kommunizmus korszaka jelentős rombolást okozott ezen a területen is. Közép-Európában tehát a jelen és a jövő dönti el, hogy a társadalmak mennyire és milyen mértékben lesznek képesek a nyugat-európai civil politikai kultúrához hasonló állapotok kialakítására.

A modern nyugati politikatudomány a nyugati tapasztalatokra alapozva a mai civil társadalom és állampolgári politikai kultúra négy fontos elemét hangsúlyozzák:

– Az első az a megfontolás, hogy a civil társadalom az állammal szemben őrzi az állampolgárok függetlenségét, védi szabadságukat, vagyonukat, jogukat. Ez tehát az elválasztás, az államtól való leválás hagyományos liberális koncepciója, amely Locke gondolataiig nyúl vissza.

– A második elem szerint a civil szervezetek hozzájárulnak a társadalmi konfliktusok orvoslásához, az elitek rekrutációját segítik elő, és tehermentesítik az államot azzal, hogy fontos teljesítményeket vesznek le a válláról (lásd szolidaritásközösségek, szociális hálók, nyilvános szolgálatok átvállalása stb.). Ez a pluralizmuselméletre épülő gondolat, szemben a liberalizmuskoncepcióval, a társadalom és az állam kapcsolatát hangsúlyozza.

– A harmadik elem kiemeli, hogy a civil társadalom működő szervezetei a demokrácia iskolái. E Tocqueville-től származó és mások által is átvett gondolat szerint a civil társadalom normatív, részvételi és személyes hozzájárulást ad a demokrácia megerősödéséhez, és olyan állampolgári erényeket fejleszt ki, mint a tolerancia, egymás elismerése, kompromisszumkészség, bizalom, őszinteség és megbízhatóság (mely tulajdonságok nélkül a demokráciák aligha működőképeseek) (Tocqueville, 1993).

– Végül a negyedik elem azt hangsúlyozza, hogy a civil társadalom kiszélesíti a társadalmi érdekek artikulációját és aggregációját egy úgynevezett politika előtti (*vorpolitisch*) térben, mi által a nehezen megszervezhető és hátrányos helyzetű csoportok lehetőséghez jutnak önmaguk kifejezésére a nyilvánosság előtt. Ennek révén a rejtett társadalmi konfliktusok tematizálódnak (agenda-setting) és kezelhetővé válnak. Ebben a megközelítésben demokrácia és civil társadalom gyakorlatilag szorosan egymáshoz kapcsolódik.

Mindezekhez hozzátenném, hogy a civil társadalom és politikai kultúra megléte vagy nem megléte nem más, mint magának a demokráciának a léte vagy nemléte, hiszen itt fogalmi azonosságról van szó. A demokrácia mint népuralom hogyan képzelhető el másként, mint hogy a nép megszervezett, képviseli érdekeit, és részt vesz a róla szóló döntésekben? Ha ugyanis ez nincs így, akkor pusztán politikai elituralom, avagy politikai elitdemokrácia (formális, választási demokrácia) létezik, az pedig egy másfajta értelmezést igényel. Linz és Stepan ezt úgy fogalmazza meg, hogy állam nélkül nem létezik állampolgárság, állampolgárság nélkül pedig nincs demokrácia (Linz–Stepan, 1996).

Nézzük ezek után, mit tapasztalunk több mint húsz évvel a rendszerváltások után Közép- és Kelet-Európában? Mint említettük, a több évtizedig tartó kommunizmus gyakorlatilag megszüntette a civil társadalmakat és kultúrát, már ahol egyáltalán volt, illetve bontakozott – azaz Közép-Európában. Kelet-Európában, a Kelet-Balkánon s főként Közép-Ázsiában pusztán rögzültek és fennmaradtak a civil társadalom és kultúra nélküli, alattvalói állapotok, s ennek következményei jól látszanak a két alrégió közötti különbségekben. Wolfgang Merkel német politológus írja le, hogy a civil társadalom létrejötte a legnehezebb és a leghosszabb időt igénybe vevő feladat, és az első 20 év pontosan mutatja, hogy a térségben a hiányzó állampolgári kultúra és civil társadalmi vitalitás különlegesen erős problémát jelent (Merkel, 2010). Ezt a tényt bizonyítja, hogy a pártok és a politikai szervezetek kevés bizalmat élveznek az emberek előtt – a Nyugattal szemben –, s általában a jogállamba vetett hit is szignifikánsabb kisebb, mint Nyugat-Európában. Ez pedig valós probléma, hiszen a jogállamba vetett bizalom nyilvánvalóan központi kérdése a demokratikus rendszer legitimitásának.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy világos különbség mutatkozik Közép-Európa, illetve a kelet-európai alrégiók között. Amíg Közép-Európában Nyugat-Európa-hoz vagy az Egyesült Államokhoz képest némileg alulfejlett, de nem a demokráciával szemben álló civil társadalmak léteznek, addig, ahogy Kelet felé haladunk, utóbbi területeken már arról van szó, hogy ott soha nem létezett a civil társadalom kezdeménye sem, de hiányzik a demokrácia elvi támogatása is. Kelet-Európában – s még inkább a Kaukázuson és Közép-Ázsiában – nem alulfejlettségről, hanem egyszerűen nem civil

és nem polgári, tágabban nem demokratikus mentalitásról beszélhetünk. Másképpen fogalmazva, utóbbi alrégióban alattvalói kultúra van – avagy „köztes” kultúra, hibrid rendszer –, amelynek az autoriter rendszerek sokszor jobban megfelelnek, mint a demokráciák. Közép-Európában ezzel szemben alulfejlett, de a demokrácia felé irányuló civil társadalmak léteznek, ami a Nyugat felé mutat, a demokráciát tolerálja és elfogadja még akkor is, ha abban nem működik minden jól, sőt. Az persze elképzelhető, hogy a közép-európai demokráciák soha nem fognak hasonlítani a civil kultúra szempontjából sem mondjuk Svédországra, Németországra, Angliára vagy Hollandiára, de mégis a demokratikus irányultság keretein belül értelmezhetők ezek az országok.

S mindehhez hozzátehetjük, hogy az európai uniós tagság, illetve a tagsági aspiráció a közép-európai, illetve az EU-ba igyekvő balkáni országok számára erőteljes elköteleződést jelent a demokratikus jogállamiság értékei iránt, beleértve ebbe természetesen egy hatékony és működő civil társadalom kiépítését is. Elmondható tehát, hogy egy polgári etikai kódex érvényessége legalább annyira vonatkozik a nyugat-európai, mint a közép-európai és EU-orientált országok civil társadalmaira és állampolgáira.

A CIVIL TÁRSADALOM MAGYARORSZÁGON

Magyarországon – akárcsak Lengyelországban vagy Csehországban – már a 19. századtól kezdve megkezdődött a civil társadalom kiépülése. A dualizmus időszaka e szempontból egyfajta „aranykor” volt, ezekben az évtizedekben virágzott ki a kulturális élet, gombamódra szaporodtak az egyesületek és egyesületek, sportkörök, színes sajtóvilág bontakozott ki, élénk művészeti és tudományos élet zajlott, egyszóval megfigyelhető volt a civil társadalom „eredeti tökefelhalmozása”, de leginkább intézményesedése. Mindez folytatódott a trianoni tragédia után is, 93 ezer négyzetkilométerre beszorítva, a háborús fenyegetés árnyékában, s még tartott a háború utáni első években, a kommunista hatalomátvételig.

Tény ugyanakkor, hogy az 1948–1949-től 1989–1990-ig tartó kommunista, illetve szocialista diktatúra a civil társadalmat alapjaiban megtörte, szétporlasztotta; mindez megmutatkozott intézményi és mentális szempontból is. Intézményi oldalról ez azt jelentette, hogy a civil társadalom intézményeit megszüntették, felszámolták (a szerzetes- és apácarendektől kezdve a polgári egyesületeken át a politizáló mozgalmakig és tovább), de még ennél is súlyosabb volt, hogy az emberekből kiirtották az önálló, szuverén, citoyengondolkodás gyökereit is. Ez a modern kori diktatúra – különösen annak első szakasza, a Rákosi-rendszer – lényegében véve megszüntette az állam és a társadalom különválasztását, s az állam újra rátelepedett a civil szférára, bekebelezte azt, nem engedte, hogy saját törvényei szerint működjön.

Tény, hogy az 1956-os forradalom leverése utáni Kádár-korszak valamelyest engedte a diktatúra szorításán, ám ez elsősorban abban nyilvánult meg, hogy az emberek számára némi magánéleti szabadságot engedélyezett. Továbbra sem lehetett senki állampolgár, szabad és független civil, főleg nem honpolgár, viszont megengedték neki, hogy fogyasztópolgárként némi örömök ériék. A Kádár-korszak talán legnagyobb bűne éppen az, hogy a civil lét halvány, hamis látszatát teremtette meg, ám ez a nyú-

lós-nyálkás „langymeleg” tömegeket fogott meg és tartott az elégedettség állapotában. Mindez azonban azért nagy hátrány a mai demokrácia és civiltársadalom-építés szempontjából, mert az emberekben nem alakult ki a diktatúrával szembeni olyan ellenérzés, sőt ha tetszik, utálat, amely termékeny, cselekvő energiákba tudott volna átfordulni a rendszerváltás hajnalán, s lehetővé tette volna, hogy bottom-up, azaz alulról jövő mozgalmak induljanak el a demokrácia megteremtése érdekében, s e folyamat során a civil társadalom alapjai megteremtődhetek volna.

Sajnos nem így történt, a fogyasztópolgárrá leminősített tömegek – amelyek atomizált masszává váltak – képtelenek voltak civil erőket belevinni a rendszerváltásba és demokratizációba, ami ettől az első időszakban jelentős mértékben elitdemokráciává vált – jól működő civil társadalom nélkül. (Megjegyzendő itt, hogy a legtöbb közép-európai és EU-tag demokráciában a civil társadalom kialakulatlansága szintén megfigyelhető volt, természetesen országonként különböző mértékben.)

Mindez annak ellenére így történt, hogy a Kádár-rendszer válságba fordulására idején, a nyolcvanas évek második felében gyakorlatilag ismét gombamódra szaporodtak a civil, közéleti és nemcsak közéleti jellegű szerveződések, új szakszervezetek Magyarországon. Ugyanakkor 1988–1989-től kezdve fordulat állt be, ekkor jelentek meg az új, ellenzéki pártok, s az e pártok által irányított ellenzéki elitcsoportok koncepciója vált meghatározóvá a magyar rendszerváltás és demokratizáció karakterét illetően. Az ellenzéki politikai elit tagjai kifejezetten és határozottan a pártokat és az államot helyezték előtérbe az átmenet során a civil mozgalmakkal szemben; nem a civilekkel fogtak össze, hanem nagy előszeretettel ültek le a pártállami elit vezetőivel a kialakítandó jogállam kereteinek meghatározásáról s arról, hogy abban a régi és az új elitnek milyen szerepek juthatnak. E folyamat következtében a kezdetben civil mozgalmak vezetői pártokba léptek be, gyakran e szervezetek felszámolódtak, s így a versengő pártelitek váltak meghatározóvá, míg a társadalmi részvétel, az állampolgárok integrálása, a civil szféra ügyei jelentős mértékben háttérbe szorultak.

A meglepően gyors „elitesedésnek” kettős oka van. Az egyik, hogy a Kádár-korszakban a társadalom atomizálódott, az emberek fogyasztópolgárokká váltak, s távol állt tőlük az állampolgári-citoyen magatartás. Ám ez mégsem elegendő magyarázat, hiszen a rendszerváltás hajnalán mégis számos civil szervezet és mozgalom lépett a nyilvánosság elé. Éppen itt jön be a másik ok, ami az ellenzéki elit magatartásában rejlik: ez az elit dönthetett úgy is, hogy a civil szféra, az állampolgárok, ha tetszik, a tömegek felé fordul, s úgy is, hogy az állam, az akkor még pártállami elitjével kezd tárgyalásokba. Nos, az ellenzéki elit a második megoldást választotta: a pártállami elit felé fordult, őt tekintette elsődleges partnerének. Világossá vált, hogy – különösen a liberális ellenzéki elit – a társadalmat, az embereket amatőrnek tartotta a „magasröptű” dolgok befogadásához, szemben a saját maga professzionalizmusával.

Mindennek következtében Magyarországon a békés, tárgyalásos, alkudozós átmenet olyan „jól” sikerült, hogy annak következtében a demokratikus jogállam civil társadalmi alapok nélkül jött létre. Létrejött a demokratikus állam, demokratikus állampolgárok nélkül. Paradox módon a rendszerváltó politikai elit is hozzájárult ahhoz, hogy a magyar társadalom és a polgárok megmaradjanak kádári magánpolgárnak (s

már nem is fogyasztópolgárnak, mert a tartós gazdasági válság következtében elvesztették állásukat, illetve nem növekedtek, inkább romlottak a jövedelmi viszonyaik). Civil társadalom helyett továbbra is csak magántársadalom létezett, atomizált polgárokkal, akiknek hiányoztak a mozgalmak, szervezeteik és intézményeik ahhoz, hogy az állammal, a politikával kapcsolatba, szimbiózisba lépjenek.

Mindez pedig azért problematikus, mert a szabadságot, a demokráciát ki lehet vívni polgárosodás, civil társadalom nélkül is, felülről (elitegyezségek, külföldi támogatások által), de konszolidálni és stabilizálni nagyon nehéz, szinte lehetetlen. Mint már említettük, a nyugati példa éppen a fordítottja a magyarnak és a többi közép- és kelet-európai országénak, hiszen ott a polgárosodás alapozta meg a civilesedést, majd az állampolgárosodást és végül az állam demokratizációját, míg Magyarországon az államból indult ki a folyamat.

Csakhogy az állam önmagában nem tud mindent megoldani, nem is az a feladata: állampolgárságot, civil társadalmat hitelesen és tartósan csak alulról, polgári építkezéssel lehet megvalósítani, hosszú és nehéz folyamatban. A rendszerváltás első tizenöt éve be is bizonyította, hogy „állami” civil társadalom nem létezik – vagy legalábbis ingatag, és könnyen összeomlik. Ráadásul az esetleges civil kísérleteket tovább korlátozta az új – és a továbbélő kádári – elit azon gyanakvása, amellyel a civil kezdeményezéseket szemlélték, legyen az népszavazási kísérlet, népi kezdeményezés vagy hasonló. Az elit újra és újra a professzionalizmus kritikáját, sőt, plebejus, amatőr jellegű populizmust véltek felfedezni e törekvésekben, és ezért azokat igyekeztek csírájában elfojtani. Vagyis, összegzésképpen megállapítható, hogy a magyar – régi és új – elit egységes volt a civil kezdeményezések elfojtásában, s így meghatározó szerepe volt abban, hogy a civil társadalom nem bontakozhatott ki az első időszakban Magyarországon.

Az első fordulót a 2002-es választási kampány, pontosabban a választás első fordulója hozta el. Az első forduló után ugyanis az ellenzékben lévő, posztkommunista Magyar Szocialista Párt tett szert jelentős előnyre, s ez valósággal sokkolta a nemzeti és konzervatív tábor, hiszen az első Orbán-kormány valóságos és adatokkal is igazolható eredményeket ért el a négy éve során, s ehhez képest érthetetlen volt a választási részeredmény. Ennek következményeképpen néhány nappal a második forduló előtt több százezres vagy milliós tömeg gyűlt össze a Kossuth téren, hogy hitet tegyenek az Orbán Viktor vezette kormány mellett. A választási vereség mégis bekövetkezett, ám a két forduló közötti választópolgári aktivitásra építve hirdette meg a választások után Orbán Viktor az úgynevezett „polgári körök” mozgalmát, amelynek értelmében a nemzeti érzelmű választók kis köröket alakítottak az ország minden egyes részében. E körök a 2002 és 2006 közötti időszakban gombamódra szaporodtak, s nagy szerepük volt a civil aktivitás, az állampolgári lét alapjainak megteremtésében. Ugyanakkor az is tény, hogy e körök felülről, a politika felől szervezett képződmények voltak, de nagyon hamar saját lábra álltak, és önálló tevékenységekbe kezdtek.

Mégis, ehhez képest újabb fordulót hozott a 2006-os év: a hírhedt „őszödi beszéd” kiszivárgása után ez év őszén spontán, alulról jövő, nem felülről szervezett civil tüntetések kezdődtek, s hosszú hónapokon át tartottak, erkölcsi alapon tiltakozva a „hazudós” miniszterelnökkel szemben, előrehozott választásokat követelve. A magyar civil társada-

lom önszerveződő csírái itt jelentek meg, s nem árt megjegyezni, hogy a kezdeti időkben mi jellemezte ezeket: egyfelől a morális érzékenység, másfelől az erős politikai tartalom. Azért fontos ez, mert a későbbiekre nézve is meghatározó, hogy a kezdeti időkben milyen elvek, értékek és motivációk indították el a civil társadalom kibontakozását.

A civil társadalom ébredésének harmadik, immáron még markánsabb szakasza 2009-től kezdődik: ekkor lép színre a Civil Összefogás Fórum (CÖF), mely egy virágvasárnapi demonstrációra több mint kétszázezer embert vitt ki a Hősök terére, mely helyen előtte legutoljára az 1989-es Nagy Imre-újrateremtésen voltak ennyien. A CÖF is a még mindig hatalmát féltő baloldali-posztkommunista kormányzat ellen lépett fel, s tartott egymás után több demonstrációt is. Megőrizte tehát a 2006-os indulás politikai és erkölcsi alapjait, s ezen a „nyomvonalon” haladt tovább, ám tevékenysége itt nem állt meg. A jobboldal 2010-es kétharmados választási győzelme után a CÖF kiszélesítette tevékenységét, átfogó közpolitikai és szakmai munkába kezdett, országos hálózat kiépítésébe fogott. Szakmai kerekasztalokat hozott létre, majd a kormányzat megfelelő szerveivel kapcsolatba lépett, s egyenrangú tárgyalópartnerként részt vett és vesz törvényjavaslatok kidolgozásában. A CÖF tevékenysége 2010 óta inspirálja a többi, ténylegesen vagy még csak gondolatban szerveződő civil kezdeményezéseket, sőt a politikai paletta másik oldalának értékeit valló civil szerveződések is egyre-másra előbukkannak. A CÖF munkájának kulcsfontos jellemzője, hogy az állammal egyenrangú, szimbiotikus viszonyba került, amely a közpolitika és szakmai kérdések kölcsönös megtárgyalásán, a nézetek és vélemények egyeztetésén alapul. Hozzá kell tenni, hogy a CÖF a közép-európai országok – főleg Lengyelország – civil szervezeteivel is kapcsolatba lépett, sőt fellépett az Európai Unió egyes intézményeiben, így az Európai Parlamentben is. Nem mellékes az sem, hogy a Civil Összefogás Fórum mellett létrejött a CET, vagyis a Civil Együttműködési Tanácskozás, amely a magyarországi és határon túli civil szervezetek egymáshoz kapcsolódását, közös fellépéseit hivatott megszervezni. A CÖF napjainkra már országos ernyőszervezetté nőtte ki magát, az intenzív közéleti tevékenységen túl (lásd többek között a Békemenetek megszervezését) immáron közpolitikai és szakmai munkákat is végez, említést érdemel ezen belül a mezőgazdasági termelőközösség megszervezése.

Elmondható tehát, hogy az elmúlt években, de különösen 2009-től kezdve megfigyelhető Magyarországon a civil társadalom nem felülről oktroyált, hanem spontán, alulról jövő reorganizációja, újjászerveződése. Ez az újjászerveződés erős erkölcsi és politikai töltettel rendelkezik, ami közvetlen következménye annak a politika-közéleti kihívásnak, amely a kétezres évek második felében érte Magyarországot. Feltételezhető, hogy a bontakozó magyar civil társadalom a továbbiakban is markánsan politika- és erkölcsorientált lesz, aminek a későbbiekben nyilván oldódnia kell, s a szakkérdéseknek kell fokozatosan előtérbe kerülnie, mert ellenkező esetben felmerülhet a politikába, államba való átcsúszás (pártosodás) veszélye is. A civil szervezetek közül a vezető szerepet játszó CÖF részben már el is indult a közpolitikai kérdések irányába; kérdés persze, hogy a magyar politikai küzdelmek, törésvonalak és mély megosztottságok milyen irányba viszik a civil társadalmat; a meghasadás és kettéválás, avagy a szakmai-közpolitikai alapú kiegyenlítődésként irányába.

NÉHÁNY ALAPTÉTEL A CIVIL TÁRSADALOMRÓL

A fent kifejtettek alapján, a tanulmány befejezésekképpen néhány fogalmi és elméleti alaptételt fejtenék ki a mindenkori, demokratikus civil társadalom működésével kapcsolatban.

1.§. A civil társadalom a közélet-orientált, aktív állampolgárok és azok csoportjainak világa.

2.§. A civil társadalom nem létezik demokratikus állam nélkül; civil társadalom és állam viszonyát az egyenrangúság és partnerség jellemzi.

3.§. A civil társadalom jogilag és alkotmányos független az államtól; működését szabadon, önálló céljai és döntései szerint alakítja.

4.§. A civil társadalom az állammal szemben őrzi az állampolgárok függetlenségét, védi szabadságukat, vagyonukat, jogaikat.

5.§. A civil társadalom a demokrácia alapja; az állam hatalma a civil társadalomból ered, és oda is tér vissza.

6.§. A civil társadalom a részvételi demokrácia iskolája és terepe.

7.§. A civil társadalom és az azt képező állampolgári csoportok elvégzik az állam ellenőrzését; számonkérlik rajta a demokrácia jogi, politikai és normatív elvárásait.

8.§. A civil társadalom a társadalmi csoportok, a nemzetközösség erkölcsi követelményeit számonkérlik az államon.

9.§. A civil társadalom – mint a hatalom forrása – a demokráciától, annak normáitól és erkölceitől eltávolodott, illetve a civil társadalmat megszüntetni szándékozó állammal szemben felléphet, és kötelessége is fellépni.

10.§. A civil társadalom az a közvetítő közeg, amelyen keresztül az egyén képes azonosulni a közösséggel, a társadalommal és a nemzettel, s rajta keresztül eljut az államig. E folyamat során válik az egyén önző individuumból felelős állampolgárrá (honpolgárrá, citoyené).

11.§. A civil társadalom az állammal együttműködve törekszik a közjó megvalósulására.

12.§. A civil társadalom nem a hatalomra tör, hanem a társadalmi és szociális konfliktusok kezelésére és feloldására, egyes, az állam számára megoldhatatlan feladatok átvállalására, valamint a közélet demokratikus normák és erkölcsök szerinti befolyásolására.

13.§. A civil társadalom szakmai szervezetein keresztül felszólal, véleményt mond, és egyenrangú egyeztetéseket folytat az állammal, amennyiben az állam a civil társadalom működését, tevékenységét, jogi és intézményi kereteit érintő törvénykezésbe, jogszabály-módosításba, rendeletalkotásba stb. kezd. Elvárja és kiköveteli, hogy nélküle ne döntsön az állam a civil életet illető ügyekben.

14.§. A civil társadalom szervezetei államhatárokon átívelő, nemzetközi civil kapcsolatokat hoznak létre, beleértve ebbe többek között az Európai Unió intézményeit és fórumait is.

15.§. A civil társadalom európai uniós szinten is törekszik az „európai állam” kontrolljára, a demokratikus normák nemzetközi szintű számonkérésére.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Almond, Gabriel A. – Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press, Princeton.
- Habermas, Jürgen (1993): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Gondolat Könyvkiadó – Századvég Kiadó, Budapest.
- Hegel, Georg W. F. (1971): *A jogfilozófia alapvonalai*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Linz, Juan J. – Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Merkel, Wolfgang (2010): *Systemtransformation*. VS Verlag, Wiesbaden.
- Tocqueville, Alexis de (1993): *A demokrácia Amerikában*. Európa Könyvkiadó, Budapest.

Zéman Zoltán

A gazdaságtudomány magyarországi helyzete és kapcsolódási pontjai a gazdasági fejlesztésekkel

The Status of Economics in Hungary and Its Interfaces with Business Developments



Összefoglalás

A tanulmány kiemeli az oktatási, oktatási, képzési reformok szerepét, figyelmet fordítva a globalizált világ gazdaság és gazdálkodásszervezés kihívásait ellensúlyozó gazdaságtudományi újszerűségek tudományterületi kapcsolatrendszerére, amely hazánkban újszerű szemléletet és gondolkodást jelent. A gazdaságtudományi szakok jelentős igényt elégítenek ki, nemcsak a vállalati szférát megcélözva, hanem intézményi szinten is a legnépszerűbbek közé tartoznak a magyar felsőoktatásban. A magyar oktatási politika törekvése a gazdaságtudományi szakok nemzetközi erősítése és elfogadottságának széles körű növelése. A magyar oktatás széles kapcsolatban áll a kkv- és a nagyvállalati szektorral, segítve a K+F+I-tevékenységek megvalósulását.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: O3, H75, I23, I25

Kulcsszavak: gazdaságtudomány, kutatás-fejlesztés, innováció, kkv-szektor, felsőoktatás, Magyarország

DR. ZÉMAN ZOLTÁN, egyetemi tanár, intézetigazgató, Szent István Egyetem
Üzleti Tudományok Intézete (zeman.zoltan@gtk.szie.hu).

Summary

The paper highlights the role of educational and training reforms, touching upon the interrelationships between the novelties in economics, which offset the challenges posed by the globalised world economy and economy management, considered to be a novel approach and thinking in Hungary. The various specialisations in economics satisfy significant demand and in addition to targeting the corporate sector they are also among the most popular ones in Hungarian higher education. Hungarian education policy-makers endeavour to extensively improve the international reputation and acceptance of the various fields in economics. Hungarian education has extensive relationships with the SME and large corporate sectors, as it facilitated the implementation of R&D&I activities.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: O3, H75, I23, I25

Keywords: economics, research and development, innovation, SME sector, higher education, Hungary

BEVEZETÉS

A tanulmányban elsősorban az oktatás aktuális kérdésének bemutatására kerül sor, valamint a területen végbemenő egyes átalakulási folyamatok áttekintésére vállalkozunk. Az európai és magyar közegben a kutatás-fejlesztés kapcsán kialakuló viták alaphangját egyfelől az EU újra napirendre tűzött lisszaboni stratégiája adja, mely az oktatást, a kutatást és az innovációt magában foglaló „tudásháromszöget” az európai versenyképesség egyik alappilléreként határozza meg. Az „európai álomnak” a tudástársadalom fogalma köré épül retorikáját ugyanakkor beárnyékolják a statisztikai adatok, amelyek a kontinens pozícióinak gyengüléséről szólnak egy fokozódó globális versenyben.

A K+F-szektor szerkezetében és működésében fellépő átalakulásokról nem minden esetben képesek számot adni a társadalomtudományok hagyományos elméletei és eszközei. Habár a közgazdaságtan meghatározó iskolája továbbra is a neoklasszikus irányzat, a közgazdasági alapokra épülő innovációmenedzsment jelentős figyelmet szentel az evolúciós gazdaságtani elméleteknek is. Az utóbbiak ugyanis alkalmasabbnak tűnnek arra, hogy figyelembe vegyék az „új gazdaság” társadalmi beágyazottságát és ebből adódóan nemlineáris dinamikáját. A kutatás-fejlesztés olyan típusú átalakulásaira hívjuk fel a figyelmet, amelyek új indikátorok kidolgozását kívánják meg. Az előre nem tervezett, paradigmaváltást képviselő újítások hatásának elemzéséhez, illetve a meglévő technológiák újszerű felhasználására épülő „társadalmi” innovációk és az esztétikai jellegű fejlesztésekben (brand, dizájn) megjelenő kulturális tartalmak értékeléséhez új mérőszámok bevezetésére van szükség. A már ma is mérhető változásokat diagnosztizáló tanulmányok vizsgálataihoz nem egyes technológiai szektorok, hanem különböző geopolitikai környezetek adták a keretet. A kutatási és fejlesztési tevékenység globalizálódási folyamatát követhetjük figyelemmel, melynek nyertesei a nemzetközi K+F-piacon egyre nagyobb súlyjal megjelenő Kína és India.

A Magyar Nemzeti Bank versenyképességgel foglalkozó tanulmánya külön kiemeli, hogy a gazdaság fenntartható növekedéséhez szükség van a bankrendszer hitelezésen keresztül támogató hozzájárulására, ami különösen igaz egy olyan országban, ahol a finanszírozás alapvetően bankközpontú. Természetesen ehhez mindenképpen szükséges egy hitelezési fordulat, amelyben a kvk-k, a lakossági hitelezések kapják, a növekedési irányt figyelembe véve, a pénzügyi stabilitást. Ez jelenti egyben azt is, hogy technikai újításokat kell bevezetni a banki szolgáltatások területén; ilyenek például az értékesítési csatornák fejlesztése (MNB, 2019).

„...Magyarországnak a gazdasági környezet mutatói közelítették meg átlagban leginkább az uniós átlagot, ez Magyarország legmagasabb szinten teljesített mutatócsoportja a többi mutatóhoz képest. Ez a dimenzió méri a foglalkoztatást a tudásintenzív tevékenységek területén, a közepes és high-tech termékek exportjának hozzájárulását a külkereskedelmi mérleghez, a tudásintenzív szolgáltatások exportját, valamint az új innovációk értékesítését, a licenc és szabadalmi bevételek GDP-hez mért arányát, melyek tekintetében Magyarország teljesítménye a többi területhez mérten magas” (ÁSZ, 2017).

A Magyar Nemzeti Bank a versenyképességi programjának meghirdetése során külön kiemelte, hogy a kutatás-fejlesztés és az innovációs kapacitások alapvetően meghatározzák a gazdaság megújulási képességét. Az Európai Bizottság European Innovation Scoreboard rendszerében Magyarország továbbra is a mérsékelten innováló országok csoportjába tartozik. A Bizottság pontrendszerén nagyságrendileg 35 százalékos elmaradásban vagyunk az uniós átlagtól, és kevesebb mint a felét éri el hazánk innovációs teljesítménye az európai élvonalat jelentő Svédországnak, de nem szabad elfelejteni, hogy a svédek ezen a területen kiemelt kategóriába tartoznak. Mindemellett a nemzetközi eredmények arra figyelmeztetnek, hogy a gazdasági felzárkózáshoz e tekintetben is csökkenteni kell lemaradásunkat a fejlett államokhoz képest. Ehhez elsősorban a vállalati K+F-kiadásokat kell emelni, amelyek mindössze a GDP 0,9 százalékára rúgnak, szemben az 1,3 százalékos uniós átlaggal. A különbség mögött részben a magyar gazdaság duális szerkezete húzódhat meg (Eurostat CIS felmérés, 2015) (MNB, 2019).

AZ OKTATÁSI RENDSZER HELYZETE

A bolognai rendszer tartalmi sarokköve volt a minőségi oktatás, a gyakorlatorientált képzés, az élethosszig való tanulás elemeinek bevezetése. Nyugaton az évszázadok alatt letisztult felsőoktatási célok és alapelvek értelemszerűen semmi újat nem jelentettek, hiszen az intézményesített felsőoktatási rendszerük sok olyan elemet magában hordozott, melyek segítették a megnevezett paraméterek kialakítását, illetve működtetésükhöz már rég megtalálta a korszerű oktatási módszertant. Magyarországon a bolognai átalakítási folyamat még közel sem ért véget, hiszen a tapasztalatokat a gyakorlat hozza meg, éppen ezért kiemelt fontosságú volt az érintett szakok áttekintése, az ismeretkörökből származtatható kompetenciák megnevezése. Nemzetközi viszonylatban már több mint tíz éve foglalkoznak ezzel a kérdéskörrel, amely a magyar felsőoktatásban működő szakok esetében most érkezett el. Ez a többszintű átalakítás, pontosabban kialakítás a jövőben kiemelt jelentőséggel bírhat a tudomány, az oktatás és a gyakorlat

hármás egységének dinamikus és induktív kapcsolatára. A kialakított kompetenciakörök vertikális és horizontális kapcsolatrendszerre, valamint a közöttük lévő összefüggések nagymértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy a felhasználók (munkaerőpiac) sokkal jobban átlássák azt a kimeneti tudást, amivel egy végzett hallgatónak rendelkeznie kell a közgazdaságtan szerteágazó rendszerében. Ennek a megvalósítására törekedett a Magyar Rektori Konferencia Gazdaságtudományi Bizottsága is. Véleményem szerint a rendeletben megjelent új képzési követelményrendszer komoly és hatékony reformot is magával hoz az oktatásban, valamint nagymértékben segíti a fokozatváltás programját. A jövőben ki kell emeli az oktatási, képzési reformok szerepét, ugyanakkor figyelmet kell fordítanunk a globalizált világgazdaság és gazdálkodásszervezés kihívásait ellensúlyozó gazdaságtudományi újszerűségek tudományterületi kapcsolatrendszerére, amely a nyugat-európai, amerikai gyakorlatban nem ismeretlen, de hazánkban újszerű szemléletet és gondolkodást jelent. A gazdaságtudományi szakok komoly igényt elégítenek ki, nemcsak a vállalati szférát megcélózva, hanem intézményi szinten is a legnépszerűbbek közé tartoznak a magyar felsőoktatásban. Az alapszakos hallgatók száma hozzávetőleg 40–45000, mesterszakon pedig 8–9000 hallgató folytatja tanulmányait. A nappali képzésre felvettek száma kisebb mértékben csökkent, de a visszaesés szinte mindenhol tapasztalható, és a negatív demográfiai trend sajnos újabb csökkenést hozhat.

A fent leírtakból következően, a képzés és az alkalmazás dimenzióit egyre nagyobb mértékben össze kell hangolni, azaz interaktívvá kell tenni. Ez óriási feladat, amely a tudásátadás módszertanát is érinti, miközben a globalizáció is jelentős hatást gyakorol a tradicionális oktatási gyakorlatokra, rendszerekre. Csak az a lehetőségünk maradt, hogy ezeket fejlesztve hatékony és interaktív tudásmenedzsmentet építsünk fel, mert ez lesz a versenyképesség alapja, azaz a tudásátadás hatékonysága és időbeli gyorsasága. A kompetenciákat csak úgy lehet elsajátítani, ha megteremtjük hozzá azt az alapot – gyakorlati vagy akár duális hátteret, megfelelő módszertannal –, amelynek segítségével a hallgatók ezek birtokába juthatnak. Vagyis a jelenlegi szakok keretében működő oktatási programjainkhoz gyakorlatban megvalósítható interaktív képzési programokat kell kidolgozni, ezeket intézményi szinten fejleszteni, akár külső kihelyezett gyakorlati tanszékek létrehozásával is (Lentner et al., 2015). Ez hozhatja magával azt a szinergiát, amely segítségével az előbb említett háttér megvalósítható. Erre már ma is találunk példákat, amikor egy egyetem kutatóintézetével vagy vállalattal létesít ilyen jellegű kapcsolatot, az újdonság erejével hathat az is, amikor ez a folyamat kétirányú kapcsolattá válik. Ilyen az MNB és a Corvinus Egyetem makrogazdasági pénzügyekkel foglalkozó tanszéke. Ezeknek az együttműködéseknek a segítségével folyamatossá, igényszerűvé és erőteljesebbé válhat képzésünk gyakorlatorientáltsága. Megjegyzendő, hogy számtalan külföldi példát ismerünk arra, hogy az országok nemzeti bankja támogatja az adott ország oktatási rendszerét, és részt vesz a képzésekben. Ilyen például a Bank of England együttműködésének kialakítása a Warwick Business Schoolal. A gazdasági képzések, különös tekintettel a pénzügyi képzéssel foglalkozó szakok stratégiáinak kidolgozásánál jól hasznosíthatók azok a kutatási tapasztalatok, eredmények, melyek megmutatják a szükséges fejlesztési igényeket a gazdaságban. Érdemes arra a tényre is felhívni a figyelmet, hogy azokban az országokban, melyek hatékony pénzügyi képzést szeretnének megvalósítani, illetve

országos szinten kívánják értékelni annak hatásait, ez a kérdés fontos prioritást kap társadalmi és gazdasági szinten egyaránt. A gazdaság irányítóinak módjukban áll meghatározni az adott ország, gazdaság fejlődésének, emellett oktatási kultúrájának potenciális szükségleteit, és feltérképezni mindazokat a hiányosságokat, amelyeket azonosítva gazdaságfejlesztési döntéseket hozhatnak. Ezért a pénzügyi képzés stratégiájának óriási szerepe van az egész oktatási rendszerre nézve (Bárczi–Zéman, 2015).

Mindezek kidolgozásában sokszor nagy léptékű előrehaladások történnek ugyan, de a módszertani kérdésekről sokszor elfeledkeznek, vagy egyáltalán nem foglalkoznak velük. Véleményem szerint minél nehezebb egy ismeretanyag, annál inkább oda kell figyelni a tudásátadás vagy a tudás megszerzésének folyamatára, azaz nem szabad megfeledkezni a módszertani háttérrel az amúgy is nehéz területekkel kapcsolatban. Megjegyzendő, hogy minél gyorsabban fejlődött egy társadalom, annál nagyobb igény jelentkezett arra vonatkozóan, hogy a gazdasági-pénzügyi viselkedésben rejlő mikro- és makrogazdasági kockázatokat mérsékeljék. Természetesen, a kutatások esetében is csak akkor lehetünk előremutatók, ha a gazdaságtudomány területi megközelítéséből olyan alkalmazható eredmények születnek, amelyek előrébb viszik a problémamegoldásokat a gyakorlati életben is. Így a doktorképzésben is létezik olyan nemzetközileg már elfogadott program – itt kiemelkedő példa az MNB kialakításában szervezendő, egy kiemelt külföldi egyetem akkreditált programjával együttesen szerveződő képzés –, amely a transzdiszciplinaritást hangsúlyozva, teljesen más tudományos szemszögből ad lehetőséget a problémák tudományos összefüggéseinek feltárására. Sokszor bizonytalanságot okoz a társadalomtudományok és a gazdasági tudományok területén az, hogyan lehet oktatási programokban (doktori) összehangolni a multi-, interdiszciplináris és a transzdiszciplináris kérdésköröket. Megjegyzendő azonban az is, hogy a felgyorsult gazdaságban ezek – még egyszer kiemelve a tudásátadás módszertanát, amelynek minden területen, beleértve a „nemzetköziesedést” is, meg kell újulnia – előbb igényként, majd követelményként jelennek meg. Mindezeket figyelembe véve nem attól értékelődünk fel a nemzetközi palettán, hogy hány külföldi hallgatónk van, hanem milyen nemzetközi igényű programokat tudunk kijánlani a világpolgároknak. Úgy gondolom, a külföldi vendégoktatók és -professzorok alkalmazása, a doktori programokhoz való kapcsolódásuk mindezt nagymértékben segítheti. Ebben szintén élen jár az MNB oktatási programot támogató törekvése; ilyen például a geopolitikai kurzusok kapcsolódási pontjainak megtalálása, valamint nemzetközi szintű irányultsága. Megjegyzendő, hogy egyetlen akkreditációs követelményt sem sértve, befogadásra került a Doktori Iskolában. Ez azért egyedülálló, mert európai viszonylatban ilyen magas szinten (doktori programhoz) történő illesztése tudomásom szerint még nem történt meg. Ebben a folyamatban ugyan élen jár az Egyesült Államok és Ausztrália, de most már elmondhatjuk, van egy olyan magyar példa is, amely „kiforrhatja” magát. Megjegyzendő, hogy az ilyen jellegű tevékenység, mint amit az MNB vezetése felvállalt, a nyugati országokban (mint mecenatúra) több évszázad alatt fejlődött ki a civil szféra támogatása révén (Lentner et al., 2015). Az egyes intézmények a belülről kifelé irányuló totális sovinizmussal magukat fosztották meg az együttműködés komoly előnyeitől és lehetőségeitől, de a jelenlegi felsőoktatási intézményi átalakításban kénytelenek ezzel élni. A nyugati országok egyetemei nem zárkoznak el egymástól, egymás módszereinek, tananyagainak

átvételétől. Ezért van az, hogy például Philip Kotler *Marketingmenedzsmentje*, a Sydsaeter–Hammond szerzőpáros *Matematika közgazdászoknak* vagy Brealey és Myers *Modern vállalati pénzügyek* című könyve az egész nyugati világban forgatott és elfogadott tananyag minden közgazdasági karon (Czakó et al., 2011). A hasonló együttműködésben szerveződő ilyen jellegű kutatások (nemzetközi programok elemzése, értékelése) és a doktori programok olyan újszerű és innovatív tudományos eredményeket vetíthetnek előre, melyek makro- és mikroszinten komoly információkat adhatnak a tudományterületekhez.

A szakmai fórumokon sokszor elhangzott, hogy a jövőben kiemelt jelentőséggel bír a tudomány (sciences), az oktatás (education) és a gyakorlat (best practice) hármas egységének dinamikus és induktív kapcsolata. Természetesen ez akkor működik igazán, ha növeljük a közöttük lévő kapcsolati és funkcionális hatékonyságot. Ebben a folyamatban kiemelkedően fontossá válik a tudásátadás módszere, annak hatékonysága. Ez nem azt jelenti, hogy nincs időnk oktatni vagy tanítani, hanem azt, hogy gyorsan kell elsajátítanunk a számunkra legfontosabb ismereteket, és mindezt minőségben, versenyképes tudással. Erre irányul a folyamatos kompetenciafejlesztés is, mely továbbra is támaszkodhat a kutatások által megalapozott tudásátadásra. Ugyanakkor új elemként jelenik meg a tudásmenedzsment módszerének didaktikus és folyamatos fejlesztése – ahogy azt az igazi nagyok művelik, pl. Oxford, Harvard, a skandináv országok –, ehhez járulhatnak a kutatások hatékony tudástranszferek működtetésével.

Mit is kell értenünk a tudásmenedzselésen? A tudásalapú folyamat menedzselése kétirányú feladatot határoz meg:

– egyfelől a külső szereplők interaktivitásának fokozására irányul (pl. a munkaerőpiacot kiszolgáló, szinergikus kompetenciafejlesztés), ebben benne van a gyakorlatorientáltság és az élethosszig tartó ismeretkör-bővítés, azaz tanulás is;

– másrészt az adott szakok és tudományos programok belső működési mechanizmusához – természetesen nem figyelmen kívül hagyva a tudományos igényességet – való illesztést jelenti, ami így magában foglalja az innovatív gondolkodást az oktatás területén. Az előbb említett egységek – tudomány, oktatás, gyakorlat, módszertan, innovatív tudománypolitikai gondolkodás – ilyen jellegű szemlélete komoly előrelépést jelenthet a minőségi felsőoktatásban. Tehát szakítanunk kell a „hagyományos” oktatási formákkal.

Következésképpen azt is mondhatnánk, hogy a jövő tudásfejlesztésének egyik mozgatórugója ezen egységek összhangja lesz, ami természetesen meghatározóan hat majd a felsőoktatás minőségére is. A nyugati társintézményeknél, ahol tanári végzettséggel oktatnak, tanévenként legalább egy országos oktatásmódszertani, tanulásmódszertani konferenciát rendeznek az oktatóknak. Mindezekből adódóan nem véletlen, hogy a nyugati felsőoktatás Amerikától Ausztriáig ilyen szempontból is teljesen egységesnek tűnik. Mindenütt érvényesül a minőségi oktatás, a gyakorlatorientált képzés, az élethosszig tartó tanulás alapelve, mindenhol teret nyertek olyan korszerű oktatásmódszertani megoldások, mint az informatikai támogatás, a kooperativitás, a tanár-diák kapcsolat, a játékosítás, interaktivitás és számos egyéb korszerű módszer. Tulajdonképpen a felsőoktatás minőségét a következő öt alapvető komponens szabja meg: 1. az oktatók felkészültsége; 2. a hallgatók tudásának minősége; 3. az oktatási rendszer mint intézményrendszer működésének hatékonysága; 4. a könyvek, tankönyvek és digitális tananyagok korszerűsége.

ge; 5. az alkalmazott módszertan – amely meghatározza a tudásátadás és tudásmegszerzés gyorsasági fokát – illeszthetősége a gazdasági és társadalmi szintekhez.

A magyar felsőoktatást vizsgálva elmondhatjuk, hogy az első három komponens fejlesztése is óriási feladat – bár intézményenként elég eltérő viszonyokat találunk –, ami természetesen nem jó, de még elfogadható. Viszont a tananyag és az alkalmazott módszertan már nem egységes, következésképpen ez egyaránt mennyiségi és minőségi probléma is (Lentner, 2017). Ismételten fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy a Magyar Nemzeti Bank mecenatúrájával történelmi fordulatot fog előidézni nemcsak a közgazdasági felsőoktatásban, hanem az egész magyar felsőoktatásban. Ha bebizonyosodik, hogy igenis van a korszerű tananyag előállítására olyan modell, illetve az alkalmazhatósághoz társítható intézményi struktúra, ami önfinanszírozó, korszerű és folyamatosan megújuló a közgazdasági felsőoktatásban, akkor bizonyára a többi tudományág területén működő felsőfokú intézmények is átveszik ezt a gyakorlatot. Ugyanakkor senki sem gondolhatja komolyan azt a kritikát, mely szerint a MNB ezzel a mecenatúrájával sérti az intézményi autonómiát és tanszabadságot. A tudománynak és végső soron a gyakorlatnak, tehát a való életnek meg kell vitatnia az új gondolatokat, új megközelítéseket, újszerű megoldásokat. A magyar innovációk mindig fontos szerepet játszottak és játszanak a világ fejlődésében, még akkor is, ha többnyire elszigetelt, egyéni, zseniális szellemi erőfeszítések eredményeiről beszélhetünk. A közeljövőben azonban a zsenik felfedezése mellett tömegek (ha nem is zseniális) szellemi erőfeszítéseit, tömeges tudást igényelnek az innovatív fejlesztések széles körű megismerése, alkalmazása, illetve használata. A várható radikális technikai, technológiai fordulathoz megalapozott, széles körű, az egész társadalmat átfogó tudásra van szükség. Az okoseszközök és innovatív megoldások csak okos, felkészült társadalmakban működnek és működtethetők. Aki kimarad a felkészülésből, az lemarad a fejlődésben. A közeljövő meghatározó feladata lesz a minőségi tudás előállítása és megfelelő menedzselése, melynek színterei nyilvánvalóan csak az egyetemek lehetnek. Ez esetben a konkrét pénzügyi ismeretek bővítése, az állam vagy a pénzügyintézetek által támogatott oktatási formák, ismeretterjesztő anyagok lehetséges eszközt jelenthetnek a helyzet javítására, amit az MNB kötelességtudóan bevállalt, illetve igyekszik teljesíteni. A magyar gazdaságpolitikai modellben nemcsak a fiskális és a monetáris politika összehangolásában, hanem az előbb vázolt oktatási kérdésekben is igyekszik minél nagyobb támogatást nyújtani a jegybank (Lentner, 2016, 2017). Az oktatási rendszer egyik legnagyobb feladata, hogy a munkaerőpiac olyan jövőbeli állapotára készítse fel a fiatalokat, amelyek előrejelzése a gyorsuló technológiai fejlődés miatt egyre nehezebb. A felsőoktatási rangsorokban való előrelépés csak tudatos fejlesztéssel és célzott intézkedésekkel (főként az oktatói kar megerősítésével) érhető el (MNB, 2019).

Összességében tehát elmondható, hogy a pénzügyi ismeretek szintje befolyásolja a gazdaság stabilitását, ezért számos fejlett ország jegybankja vállal aktív szerepet a lakosság pénzügyi ismereteinek növelésében, a pénzügyi kultúra fejlesztésében, annak terjesztésében (Béres, 2013). Természetesen bőven van még feladat és teendő, de mindenképpen nagyot léptünk előre. Megjegyzendő azonban az, hogy mindig lesznek újabb feladatok a környezet és a világ változásának függvényében, és ezeket a változásokat kell jól menedzselnünk, hogy a legjobbat hozzuk ki a gazdaság és magunk fejlődése érdekében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Anderson, John – Gonzalez, Adrian (2012): *Does Doing Business Matter for Foreign Direct Investment?* The World Bank.
- ÁSZ (2017): *A magyar kutatás-fejlesztés és innovációs tevékenység eredményessége*. Állami Számvevőszék, Budapest, május.
- Bárczi Judit – Zéman Zoltán (2015): A pénzügyi kultúra és annak anomáliái. *Polgári Szemle*, 11. évf., 1–3. sz.
- Béres Dániel (2013): A pénzügyi kultúra – mi is ez valójában? *Pénzügyi Szemle Online*, www.penzugyiszemle.hu/vitaforum/a-penzugyi-kultura-mi-is-ez-valojaban.
- Bijsterbosch, Martin – Marcin Kolasa (2009): FDI and Productivity Convergence in Central and Eastern Europe. An Industry-Level Investigation. *ECB Working Paper Series*, 992.
- Borzán Anita – Lentner Csaba – Szigeti Cecília (2011): A pénzügyi vállalkozások felelősségvállalásának új dimenziói. *Economica*, Vol. 4, No. 11, 22–30.
- Czakó Ágnes – Husz Ildikó – Szántó Zoltán (2011): *Meddig nyújtózkodjunk? A magyar háztartások és vállalkozások pénzügyi kultúrájának változása a válság időszakában*. BCE Innovációs Központ, Budapest.
- EC (2012): *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*. European Economy 2/2012, European Commission.
- Egan, Michelle (2003): Constructing a European Market: Standards, Regulation, and Governance. *Oxford Scholarship Online*, <https://doi.org/10.1093/0199244057.001.0001>.
- EIB (2013): *Banking in Central and Eastern Europe and Turkey. Challenges and Opportunities*. European Investment Bank.
- ENSTOE (2012): *Statistical Yearbook 2011*. European Network of Transmission System Operators for Electricity, Brussels.
- Farrell, Diana et al. (2006): *Sweden's Economic Performance: Recent Developments, Current Priorities*. May, McKinsey Global Institute.
- Hittig, Gusztáv – Gál, Zsolt – Zéman, Zoltán – Bárczi, Judit (2018): A New Dawn: Possibility of Reigniting Growth With R+D+I Management in 16+1 Cooperation (Case Study from Hungary's Point of View). *Modern Science*, No. 4, 34–57.
- International Energy Agency (2007): *Tackling Investment Challenges in Power Generation in IEA Countries*. OECD, <https://doi.org/10.1787/9789264030084-en>.
- Lentner, Csaba – Szigeti, Cecília – Borzán, Anita (2011): New Dimensions of Banks Social Responsibility. In: Szente, Viktória et al. (eds.): *Sustainable Economics, Community Strategies. Abstracts of the 3rd International Conference of Economic Sciences*. Kaposvár University, Kaposvár, 29–48.
- Lentner Csaba – Szegeci Krisztina – Tatay Tibor (2015): Társadalmi felelősségvállalás a bankszektorban. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf., 1. sz., 96–104.
- Lentner Csaba (2016): A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre. In: Auer, Ádám – Papp, Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarország és az Európai Unióban. Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés*. Budapest, NKE, 45–84.
- Lentner, Csaba (2017): Scientific Taxonomy of Hungarian Public Finances After 2010. *Polgári Szemle / Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 21–38. <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0303>.
- Manyika, James (2012): *Manufacturing the Future: The Next Era of Global Growth and Innovation*. McKinsey Global Institute.
- MNB (2019): *Versenyképességi program 330 lépésben*. Magyar Nemzeti Bank, <https://www.mnb.hu/letoltes/versenykepességi-program.pdf>.
- Teicholz, Paul (2013): Labour-Productivity Declines in the Construction Industry: Causes and Remedies. *AECbytes*, March 14.
- Zéman, Zoltán – Gábor, Ágnes – Bárczi, Judit – Gál, Zsolt (2018): The Role of Controlling in Sustainable Development and Competitiveness. In: Zéman, Zoltán et al. (eds.): *Theory and Practice of Social, Economic and Technological Changes*. Nemoros, Prague, 8–19.

Pintér Tibor

A természetes termékenységi ráta gazdasági meghatározói, különös tekintettel az európai uniós és magyar viszonyokra

The Economic Determinants of the Natural Fertility Rate with Special Regard to the EU and to Hungary



Összefoglalás

A természetes termékenységi ráta közvetlenül kifejezi, hogy egy ország milyen reprodukciós képességekkel rendelkezik. A gazdasági értelemben fejlett világban jellemzően sokkal alacsonyabb a mutató értéke, mint a kevésbé fejlett országokban. Azonban a fejlett országok köre sem teljesen homogén a termékenységi ráta tekintetében. Jelen tanulmány az európai uniós tagállamok mintáján vizsgálja, milyen gazdasági, gazdaságpolitikai tényezők eredményezhetnek javulást a termékenységi rátában. Fontos annak a bemutatása is, hogy globálisan milyen kapcsolatot lehet felfedezni a termékenységi ráta és az életszínvonal között. Lényeges megállapítása az írásnak, hogy a gyermekvállalás alapvetően nem gazdasági, sokkal inkább kulturális kérdés, és a felelősségvállalással áll összefüggésben, mindezen túl önmagában a gazdasági stabilitás vagy a jövedelemeloszlás kiegyensúlyozottsága már okozhatja gazdasági paraméterként a termékenységi ráta növekedését. A tanulmány utal egyéb olyan változókra is, amelyek pozitív irányba mozdíthatják el a fejlettnak nevezett világban a negatív demográfiai trendeket.

DR. PINTÉR TIBOR PhD, adjunktus, Budapesti Gazdasági Egyetem, KVIK, Közgazdasági és Üzleti Tudományok Tanszék (Pinter.Tibor@uni-bge.hu).

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: J10, J13, F63, I15

Kulcsszavak: termékenységi ráta, gazdasági fejlődés, szociális támogatások, előregezés, jövedelemnövekedés

Summary

The natural fertility rate directly expresses a country's ability to reproduce. In those parts of the world that are considered developed in an economic sense, this ratio is significantly lower than in less developed countries. However, developed countries are not completely homogenous in respect of fertility rates. In this paper the economic and economic policy factors that may improve the fertility rate are analysed on the sample of European Union Member States. It is also important to present the correlation between the fertility rate and living standards. Having children is fundamentally not an economic but more a cultural matter, related to taking responsibility. In addition, economic stability or balanced income distribution are economic parameters that may nevertheless trigger increase in the fertility rate. Reference is also made to other variables that may have a positive impact on the currently negative trends in the part of the world called developed.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: J10, J13, F63, I15

Keywords: fertility rate, economic development, welfare aids, ageing, income increase

BEVEZETÉS

Jelen tanulmányban a termékenységi rátát meghatározó gazdasági determinánsok beazonosítását céloztam meg. Köztudomású, hogy általában épp a komoly gazdasági erőforrásokkal rendelkező országok esetében jelent komoly problémát a nem elegendő gyermekszám. Napjaink magyar közéleti vitáiban is hangsúlyt fektetnek a gyermekvállalás és a családtámogatás kérdésére. Ezt egyfelől rendkívül pozitív fejleménynek tekinthetjük, hiszen tudatosodott a politikai vezetésben is, hogy ez a jelenség egyre nagyobb kihívást jelent a fejlett világban. Azt viszont tovább fejlesztendő területként javasolhatjuk, hogy ne csak a gazdasági, pénzügyi oldalát próbálják megteremteni, támogatni a családalapításnak, hanem az érzelmi, individuális, nevelési oldalára is még nagyobb hangsúlyt lehetne fektetni. A kutatások, az adatsorok, valamint a mindennapi tapasztalatok arra engednek következtetni, hogy a családalapítás mögött egyfajta pozitív érzelmi, valamint világnézeti motivációs pillér azonosítható be.

Egy bevezető erősségének tudható be, ha meghökkentő, az olvasó figyelmét felkeltő tényeket közöl, vagy ilyen jellegű kutatásokra utal. A mostani tanulmány elején mindössze két adatkapcsolatra mutatnék rá, amelyek önmagukban azt bizonyítják, hogy nem pénzügyi befolyásoló eszközök fogják megoldani a termékenységi ráta válságát globális értelemben. Az egyik, hogy 2016-os adatok szerint egy átlagos magyar ember életszínvonala a Világbank adatbázisa alapján olyan magas, hogy a világ

népességének majdnem 85 százaléka az alatt él. Mégis jóval világátlag és a természetes reprodukciót biztosító érték alatti a hazai termékenységi ráta, több mint egy egésszel.

A másik ilyen adat pedig az időbeli tendenciákkal van összefüggésben. 1960-ban még majdnem 5 volt egy átlagos földlakó termékenységi rátája, amelyhez hozzávetőlegesen 450 amerikai dolláros egy főre jutó átlagos GDP társult. 2016-ban (56 év után) ez az adatpár a következő: 2,44-es termékenységi ráta és 10 200 dolláros egy főre jutó átlagos GDP. Önmagában nem az 5-ös termékenységi ráta a kívánatos, de az irány több mint elgondolkodtató.

A tanulmány egészének üzenete azonban nem egészen ezt a negatív képet festi elénk. Amennyiben egy gazdasági értelemben igen fejlett országcsoporthoz, jelesül az Európai Unió 28 tagállamát vesszük górcső alá, akkor már árnyaltabb képet tárhatunk az olvasó elé.

ELMÉLETI ÁTTEKINTÉS ÉS KUTATÁSI KÉRDÉSEK FELVETÉSE

A közgazdaságtan a korai szakaszában sokkal természetesebben foglalkozott minden olyan kérdéssel és területtel, amelyekre a gazdasági folyamatok hatással vannak. Ilyen területnek tarthatjuk azt is, hogy olyan gazdasági rendszer működtetése valósuljon meg, amely rendszer képes az emberhez méltó családi élet anyagi igényeinek megteremtésére. Napjaink gazdasági rendszerére igaz, hogy rendkívüli gazdagságot hozott létre, az azonban árnyoldala, hogy egyáltalán nem támogatja a családi életvitelt. Ilyen módon a jelenlegi gazdasági rendszer kudarcot vallott. Ez a kudarc természetesen nem előzmény nélküli.

A széles horizonttal rendelkező, korai közgazdasági elméletek után az úgynevezett klasszikus angol közgazdasági iskola (kezdeti vezéralakja Adam Smith) szisztematikusan rendszerezte e tudomány fogalmi és módszertani apparátusát az utókor közgazdászainak álláspontja szerint (Mueller, 2010). Ez a fejlemény azonban elszigetelté, specializációra sarkallta a tudományterület képviselőit. Innentől kezdve már csak bizonyos szakterületeken tevékenykedő elméleti közgazdászok foglalkoztak és foglalkoznak például a gazdasági rendszer népesedési vetületeivel, demográfiai értelemben vett fenntarthatóságával. Ki kell emelni Thomas Robert Malthus munkásságát, aki eredetileg 1798-ban kiadott munkájában felvetette azt, hogy össze kellene hasonlítani a népesedés növekedési ütemének és a gazdaság teljesítőképességének potenciálját. Azon következtetése természetesen nem volt helytálló, hogy globális szinten a népesség növekedése permanensen magasabb ütemű lenne, mint a gazdaságé. Ettől a tényről függetlenül azonban rá kell mutatnunk, hogy a világnak nem azokban a részekben jellemző az erőteljes népességnövekedés, ahol azt a gazdasági teljesítmény és életszínvonal indokolná. Minél hosszabb időszakkal rendelkezünk, annál erőteljesebb ellentmondásokat fedezhetünk fel e vizsgálódási területen.

Amennyiben bármilyen szaktudomány által fontosnak tartott változó és a népesedés, demográfiai pálya közötti kapcsolatot kutatjuk, önmagában felmerülhet az a kérdés is, hogy megfelelő mutató-e a termékenységi arányszám a függő változó sze-

repére? A szakirodalmi áttekintés rámutatott arra, hogy a legtöbb esetben ez a mutató felhasználható függő változóként a modellekben (Becker, 1960; Berde–Németh, 2016).

Fontos kérdésfelvetés az is, hogy mutatkozik-e valamilyen irány a gazdasági fejlettségi szint és a termékenységi ráta között? Ismeretes, hogy a közgazdasági elemzésekben rendkívül sok kritikát fogalmaztak meg a GDP-vel és az SNA-mutatókkal szemben, mégis a legtöbb esetben a GDP-vel vagy abból származtatott mutatóval vetik össze a demográfiai trendeket (Berde–Kuncz, 2017). Gazdaságtörténeti aspektusban kifejezetten negatív kapcsolat áll fenn a jövedelmi szint és a termékenység között, ennek a magyarázatára külön termékenységi elméletek is születtek, amelyek kielégítő választ nem tudtak nyújtani a témában (Jones et al., 2010).

A másik fontos gazdaságtörténeti ihletettséggű irányzata a termékenység gazdasági elemzésének az, hogy megpróbálnak rámutatni, mely gazdasági fejlettségi szinten törik meg a termékenység dinamikája, és milyen módon kapcsolódik a demográfiai pálya a gazdasági átmenetek sorához. A magas fejlettségi szinten levő régiókban (Prskawetz–Lindh, 2007), a közepes jövedelmi szinten levő, elszigetelt térségekben (Mason et al., 2008), valamint az alacsony fejlettségi szinten lévő, nagyobb országokban (Hussain et al., 2009) is felmerül a gazdasági átmenet és a termékenységi arányszám közötti kapcsolat feltérképezésének igénye. E kérdés szempontjából a világ legfejlettebb régióira ellentmondásos hatást gyakorolt a legutóbbi komoly világgazdasági válság is (Sobotka et al., 2011).

A globális értelemben fejletnek tekinthető, kiterjedt szociális ellátórendszerekkel rendelkező, valamint működő társadalombiztosítási rendszert is fenntartó országok (Sági et al., 2018) esetében válik igazán fontossá a demográfiai pálya és a gazdasági teljesítmény, valamint életszínvonal közötti kapcsolat értékelése (Berde–Kovács, 2016). Ennek az az oka, hogy jellemzően jóval alacsonyabb a gyermekvállalási hajlandóság a világnak ezen régióiban. Mindez kiegészül azzal a jelenséggel is, hogy ebben a jövedelmi tartományban már nem kifejezetten erősen negatív a kapcsolat a két jelenség között, hanem egy gyenge pozitív összefüggés áll csak fent. Mindenesetre azt megállapíthatjuk, hogy egyfajta alternatív értékrend épül fel a fejlettebbnek nevezett társadalmakban a gyermekvállalást illetően (Schultz, 1974).

A fiskális politika és az aktív állami szerepvállalás beavatkozási irányai, lehetőségei is komoly kutatási kérdésként merülnek fel ebben a kontextusban (Yang, 2016). Bár vannak különbségek a nyugdíjbiztosítási rendszerek között, mégis ki kell jelentenünk, hogy a kívánatosnál alacsonyabb gyermekszám, valamint az ennek kísérőjelenségeként felmerülő előregedés olyan aggasztó irányokként jelentkeznek, amelyeket a jövőben kezelni kell (Széll, 2010). Az akadémiai és a politikai szférában egyaránt foglalkozni kell a kivitelezési lehetőségekkel.

Felmerülhet a gyermekvállalás, családalapítás és a társadalombiztosítási rendszer közötti közvetlen anyagi kapcsolat kiépítése (Giday–Szegő, 2018). Egy ország lakosságának várható élettartamára egyértelműen pozitív hatást gyakorol a gazdasági növekedés, ez azonban nem jelenti egyben a családvállaláshoz szükséges egészséges állapot javulását is (Barro, 2013). Ilyen módon a későbbiekben hasznos lehet az egészség és

gazdasági teljesítmény közötti kapcsolatok, valamint bizonyos civilizációs betegségek és a gazdasági teljesítmény közötti kapcsolatok feltárása.

Speciális kérdésként (például szociológiai, regionális gazdasági vizsgálatok keretében) fontos lehet a termékenység területi összefüggéseinek feltárása is (Varga, 2005). Egy adott országon, területi entitáson belül a prosperáló területek irányába sokszor pontosan a fiatalabb, családalapításra is vállalkozó népesség áramlik el (Sági-Lentner, 2018). Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a korábban tervezett gyermekszámot el is éri, pontosan az újonnan felvett attitűdök miatt. Létjogosultsága van a vizsgálatoknak a hasonló fejlődéstörténeti örökséggel és hasonló nemzetközi munkamegosztási szereppel rendelkező országok esetében is. Farkas (2017) pontosan ezen okból kifolyólag veti össze Lengyelország, Csehország és Szlovákia családtámogatási rendszereinek működését, és von le ebből következtetéseket a magyar rendszerre vonatkoztatva is.

Ugyancsak kiemelendő a nők munkaerőpiaci szerepvállalása, képzettsége és a termékenységi ráta közötti ellentmondásos kapcsolat megléte (Yang, 2000). E szerint globálisan egyértelműen negatív kapcsolat áll fenn a nők aktívabb munkaerőpiaci részvétele és a termékenység között, a fejlettnek nevezett világban azonban nem ilyen egyértelmű ez a viszony. A természetes reprodukciós szint alatti tartományban már kimutatható pozitív összefüggés is az aktív női munkaerőpiaci részvétel és a gyermekvállalási hajlandóság között. Az olyan speciális elméleti közgazdaságtani kategóriák, változók, mint a munkanélküliségi ráta, a munkanélküliség jelensége, valamint annak társadalmi következményeként a gyermekvállalási attitűd pszichés alapja, szintén kapcsolatot mutathat egymással (Kucséber, 2011). Érezheti tehát úgy egy fejlettebb országban élő ember, hogy önmagában a munkahely elvesztése okot ad a gyermekvállalás elhalasztására. Ez azonban az adatbázisok alapján inkább egy szociológiai és pszichológiai érzet lesz számára, hiszen a magasabb életszínvonal egyértelműen visszaveti a termékenységi rátát globális értelemben.

A tanulmányban törekszem arra, hogy a lehető legnagyobb mértékben csak az adatok közötti kapcsolatokra mutassak rá. Ehhez természetesen az empirikus módszerek legfontosabb fajtáinak ismerete is szükséges. A kutatókat támogató magyar szakirodalom is jelentős fejlődésen ment át az utóbbi években. Az alaptáblák összeállításában és az elemzések futtatásában elsődlegesen Molnár (2015) munkájára építtem. Ezt azonban kimagasló színvonallal egészítette ki Dusek és Kotosz 2016-ban publikált könyve, főleg az apróbb, kimunkált értelmezési és adatgyűjtési fogások tekintetében (Dusek–Kotosz, 2016).

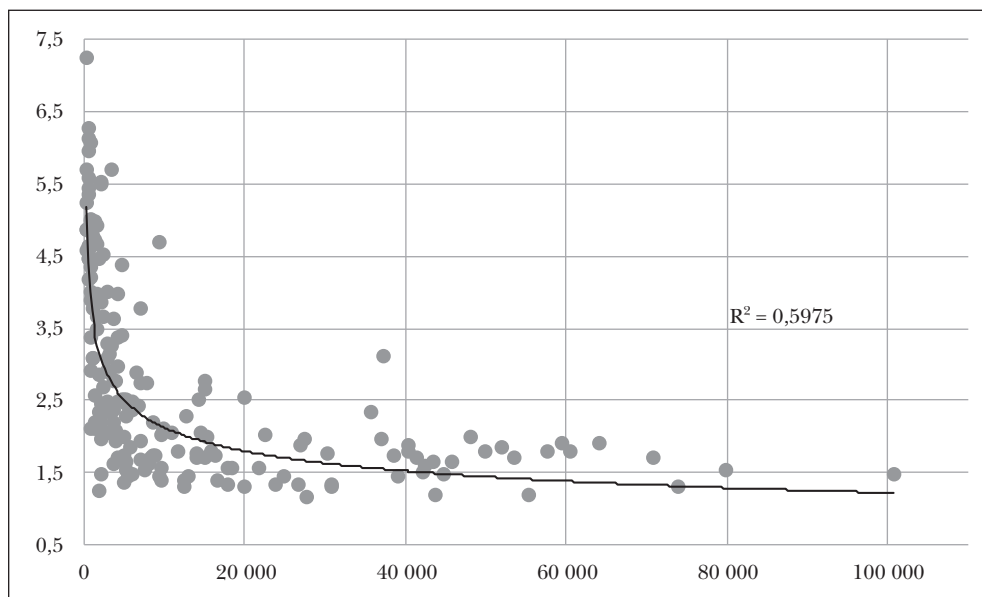
Az elméleti áttekintést követően megfogalmazom a tanulmányban elemezni kívánt legfontosabb kérdéseket. A világ egészére vonatkoztatva érdemes áttekinteni, hogy milyen nagyságrendi különbségek vannak egyes nagyrégiók gazdasági fejlettségi szintje és termékenységi rátája tekintetében. Mindezt nem kizárólag a jelenre koncentráló, keresztmetszeti, statikus képet adva érdemes megtenni, hanem a termékenység és a gazdasági fejlődés időbeli elmozdulásait is érdemes befoglalni a képbe. Ezt követően azonban már csak az EU-tagállamokra fogok koncentrálni, hiszen ezekben az országokban a statisztikai rendszerek megbízhatósága magasabb fokúnak minősülhet, vala-

mint ezek az országok hasonló társadalmi-gazdasági helyzetben vannak, mint például Magyarország. Ezen országok körében közvetlen gazdasági változók, valamint szociológiai, regionális gazdasági változók bevonásával fogom beazonosítani a termékenység legfontosabb gazdasági meghatározóit. Leginkább regressziós modellelemzéssel és korrelációs mátrixok segítségével mutatok rá a domináns irányokra, kapcsolatokra.

A GAZDASÁGI ÉLETSZÍNVONAL ÉS A TERMÉKENYSÉGI RÁTA KÖZÖTTI KAPCSOLAT GLOBÁLIS KITEKINTÉSBEN

Fontos bemutatni a kapcsolatot a gazdasági értelemben vett életszínvonal és a termékenységi ráta között. A gazdasági életszínvonal mérésére az egy főre eső GDP-t használtam, annak ismert gyengeségei ellenére is. Az 1. ábra a világ összes országának GDP/fő és termékenységi ráta adatát mutatja. Nem egyezik meg a minta elemszáma az összes országgal, annál kevesebb. Ennek oka, hogy csak azokat a megfigyelési egységeket emeltem be a modellbe, amelyeknél mindkét adat rendelkezésre állt már a 2016-os évre vonatkozóan. Az ábra egy negatív összefüggésre mutat rá az egy főre jutó GDP és a termékenységi ráta között. Ez a kapcsolat nem lineáris, sokkal inkább hatványos alakot ölt.

1. ábra: A termékenységi ráta és az egy főre jutó GDP közötti kapcsolat a világ országaiban (2016)



Forrás: Saját számítás a Világbank adatbázisa alapján

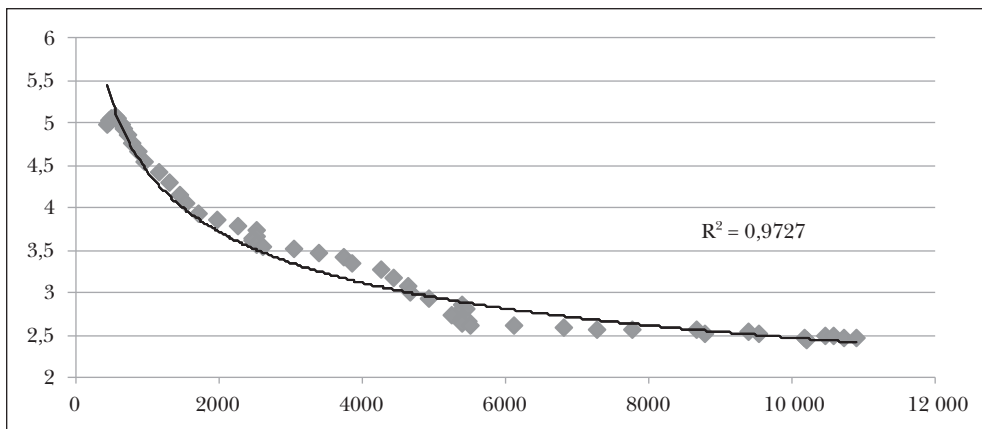
Az 1. ábra egyazon naptári évben, 2016-ban mutat statikus, keresztmetszeti összefüggést a két adat között. Az ábrán látható korrelációs koeficiens azt mutatja, hogy a feltételezett logaritmikus modellre milyen pontossággal illeszkedik a valódi adatokat

mutató pontfelhő. Az SPSS-programon lefuttatott pótlólagos modellszámítások szerint mind a logaritmikus regressziós modell, mind a korrelációs modell eredménye szignifikánsnak mondható. A Pearson-féle korrelációs mutató értéke $-0,488$, ami egy negatív, de nem kifejezetten erős kapcsolatra utal az egy főre jutó GDP és a termékenységi ráta között. Fontos megjegyezni az ábra értelmezése kapcsán, hogy az egy főre jutó GDP (a vízszintes tengelyen szerepel, hiszen arra voltam kíváncsi, hogy mennyiben határozza meg az életszínvonal a termékenységet, ez utóbbi tehát mennyiben függ tőle) tekintetében különböző elhelyezkedés jellemző a pontokra. Jól kivehető, hogy a szegényebb országok esetében igen gyakori a 3-as vagy annál jelentősen magasabb érték a termékenységi rátára vonatkozóan, míg a gazdagabb országok esetében elvétve találunk 2-nél, 2,5-nél magasabb rátát, zömében 2 alatti számok a jellemzőek.

2016-ban Niger termékenységi rátája volt a legmagasabb, 7,24-os értékkel (amennyiben két tizedesjegyre kerekítünk), ezt a nyugat-afrikai országot követte két másik afrikai ország, Szomália, valamint a Kongói Demokratikus Köztársaság, jóval 6 feletti értékekkel. A legalacsonyabb mért értékkel Dél-Korea rendelkezett a világon 2016-ban, ez 1,17 volt, mellette Szingapúr és Hongkong tűnik még fel 1,2 körüli, nagyon alacsony mutatóval. 20 000 dollár/fő feletti GDP-adat mellett mindössze Guam és Izrael került be a 2-es termékenységi ráta feletti csoportba, utóbbi 3-as érték felett. Ez a kiegészítés jól szemlélteti a mutatóknál erőteljesebb negatív kapcsolatot, ráadásul az össznépeség is inkább az alsóbb jövedelmi kategóriákba tartozó országokban összpontosul, vagyis a nagy népességszámú országok ebben a jövedelmi csoportban találhatók.

Az egy adott időpontban vizsgálódó modell mellett egy idősoros elemzést is fontosnak tartottam elvégezni. Ebben a második modellben a világ átlagos lakosára számított termékenységi ráta és az egy főre eső GDP közötti kapcsolatot elemeztem. A 2. ábra ki-fejezi, hogy az 1960 és 2016 közötti időszakban, évenként milyen párokat alkotott a két mutató. Jól láthatóan erőteljesebb a negatív kapcsolat a két változó mozgása között.

2. ábra: A termékenységi ráta és az egy főre jutó GDP közötti kapcsolat az egy lakosra jutó átlagos értékek alapján (1960–2016)



Forrás: Saját számítás a Világbank adatbázisa alapján

Ez az ábra egy negatív hatványos összefüggésre mutat rá, amely hipotetikus függvényre majdnem teljes egészében illeszkedik a való adatsor ($R^2 = 0,9727$, ez rendkívül erőteljes kapcsolat egy félig társadalmi-gazdasági elemzésben). A korrelációs kapcsolat is erős, annak mértéke (Pearson-féle együttható) $-0,897$, úgy, hogy 1%-os értéken is szignifikáns a kapcsolat az SPSS szerint. A 2. ábra alapján tehát mindenféle hezitálás nélkül ki lehet jelenteni, hogy a világ utóbbi évtizedeiben lejátszódó dinamikus élet-színvonal-emelkedés negatívan befolyásolta a termékenységi ráta alakulását. A túlnépesedési tendencia még folyamatban van, de egyre közelebb kerül a globális termékenység is a 2-es értékhez. Az ábra tanúsága alapján azonban egyre kisebb mértékben csökken a termékenység, nem közelíti meg a visszaesés az időszak közepén jellemző erőteljes visszaesést. Másik fontos közvetett megállapításként arra mutatnék rá, hogy (bár nem közvetlenül erre a korszakra vonatkoztatják, legalábbis a nyugati világ esetében) az úgynevezett népességrobbanás kifejezés helyett szerencsésebb lenne az elmúlt évtizedeket a „gazdaságrobbanás” kifejezéssel illetni, hiszen 56 év alatt hússzorosára nőtt az átlagos életszínvonal úgy, hogy ez az értéket már a népességnövekedéssel korrigálták is.

A TERMÉKENYSÉGI RÁTA ÉS GAZDASÁGI MEGHATÁROZÓI KÖZÖTTI KAPCSOLAT AZ EURÓPAI UNIÓ 28 TAGÁLLAMÁBAN

A globális folyamatokra tekintve megállapíthattuk, hogy összességében negatív kapcsolat mutatkozik az életszínvonal és a termékenységi ráta között. Az erőteljesebb negatív hatás az idősort vizsgálva mutatkozott meg, vagyis a gazdasági fejlődési színvonal emelkedésével egyértelműen együtt járt a termékenységi ráta visszaesése. A dinamikus megközelítés mellett azonban a statikus modell, az egy adott évre vonatkoztatott elemzés is hasonló irányú, kevésbé erőteljes kapcsolatot mutatott. Mindkét esetben szignifikánsnak minősültek az összefüggések. Mindezek fényében inkább nevezhető meglepőnek azon modell eredménye, amikor már csak az Európai Unió jelenlegi 28 tagállamára szűkítettem a megfigyelési egységek körét.

Ebben a fejezetben egy olyan elemzés eredményei láthatóak, amelyben 19 gazdasági érintettségű változó és a termékenységi ráta közötti korrelációs kapcsolatot vizsgáltam. A változók kiválasztásakor arra törekedtem, hogy magas mérési szintűek legyenek, és jóléti, stabilitási, szociológiai, területi megközelítési (regionális gazdasági) ismérveket is be tudjak építeni. A bevont változók köre a következő: GDP/fő, városi népesség aránya, foglalkoztatási ráta, GINI-index, K+F-kiadások az exporton belül GDP-hez viszonyított aránya, ledolgozott heti munkaórák száma, metropolita térségekben lakó népesség aránya, munkanélküliségi ráta, internetfelhasználók aránya a népességen belül, CPI (korrupciós percepció index, korrupcióérzékelési index), Bertelsmann Fenntarthatósági Kormányzás Index, Happy Planet Index, hazai hitelarány GDP-hez mért része, végső fogyasztási kiadások aránya a GDP-hez viszonyítva, háztartási fogyasztás a GDP-hez mérve, hadászati kiadások a GDP-hez mérve, banki nem teljesítő hitelarány, állami nettó szociális transferek aránya a GDP-hez mérve.

A korrelációs együtthatókat bemutató 1. táblázatban már nem az összes változó kapcsolata szerepel, csak a szignifikánsnak minősülő korrelációs együtthatókat tartalmazza. Ennek ellenére a nem szignifikáns változók irányára is kitérek a magyarázatban.

1. táblázat: A termékenységi ráta és azon gazdasági változók közötti kapcsolat korrelációs koefficiensei, amelyek szignifikánsnak minősülnek (szinte minden esetben 2016-os adatok)

Bevont gazdasági változó	Termékenységi rátával való korreláció
GDP/fő	0,395*
Foglalkoztatási ráta	0,544**
K+F-kiadások, 2014	0,455*
Heti ledolgozott munkaóra	-0,442*
Munkanélküliségi ráta	-0,394*
Internetfelhasználók aránya	0,479**
CPI-korrupció	0,548**
Bertelsmann Sust. Ind.	0,398*
Banki nem teljesítő hitelarány	-0,438*

Forrás: Saját számítás a Világbank hivatalos adatai alapján

A táblázat és egyéb kiegészítő információk alapján bizonyos megállapításokat tehetünk a termékenységi rátát és annak gazdasági meghatározó tényezőit illetően. A táblázatban a Pearson-féle korrelációs együtthatók láthatóak, amelyek a páronkénti kapcsolatot szorosságát és irányát jelzik. Az egy csillag azt jelenti, hogy a kétoldalú (two-tailed) szignifikancia értéke 5 százalékon belüli intervallumban mutatott érvényességet, a két csillag esetében ez 1 százalékot jelent, vagyis ott még erősebb a validitás. Egyik érték sem kiemelkedően magas, nem lehet kijelenteni, hogy erőteljes gazdasági determinációja lenne a termékenységi rátának.

Abszolút értékben a CPI, vagyis a korrupciós érzékelési index, valamint a foglalkoztatási ráta mutatja a legnagyobb számértéket. Mindkettő pozitív előjeles kapcsolatot mutat. Ismerve a mutatók képzési módszerét, azt a következtetést vonhatjuk le, hogy minél kevésbé korrump egy társadalom (hiszen akkor nő a mutató értéke, ha nem érzékelhető vagy kevésbé érzékelhető a korrupció), annál erőteljesebb pozitív irányú elmozdulás várható a termékenységekben is. A korrupciótól való mentesség mellett (amelynek a mérése természetesen túlzottan normatív tartalmú lehet) meghatározónak bizonyul (fenntartva azt a megállapítást, hogy egyik együttható sem kifejezetten magas) az ország foglalkoztatási rátája is. Ezt úgy értelmezhetjük, hogy az aktív munkaerőpiaci részvétel egyfajta egzisztenciális alapként funkcionál a gyermekvállalási hajlandóságot támogatva. Kevésbé erőteljes, de pozitív kapcsolatot mutat az internetfelhasználók magasabb aránya, valamint az exporton belül a K+F-igényes termékek erőteljesebb jelenléte. Mindez arra mutat rá, hogy a tudományos fejlettségi szint és

a képzettség áttételesen javíthatja egy magas életszínvonalú ország esetében a termékenységi kilátásokat. Globálisan pontosan az ellenkezőjét láthatjuk ezeknél a változóknál, fejlett országokra szűkítve az elemzést viszont megfordul a kapcsolat irányultsága.

Az egy főre jutó GDP, valamint a Bertelsmann Intézet Fenntartható Kormányzás Indexe hasonló erősségű pozitív kapcsolatra mutat rá. Főleg az első eredmény lehet meglepő, hiszen globális kitekintésben az egy főre eső GDP adott évben és idősorosan is egyértelműen negatív kapcsolatban volt a termékenységgel. Ebben az országkörben, az Európai Unió 28 tagállamában viszont egy enyhe pozitív kapcsolat mutatkozik a termékenység és az életszínvonal között. Ilyen módon nem tekinthető feleslegesnek egy EU-tag esetében a gyermekvállalás anyagi ösztönzőkkel való támogatása, legalábbis a termékenységi ráta 1 és 2 közötti tartományában. Ez az eredmény ellentmond az előzetes kutatói várakozásainak, azt feltételeztem, hogy az EU-n belül is fennmarad a negatív irányultság.

A szignifikáns összefüggések közül mindössze három változó mutat negatív kapcsolatot a termékenységi rátával. Ez a három változó a ledolgozott munkaórák száma, a nem teljesítő banki hitelek aránya a teljes hitelállományhoz képest, valamint legutolsóként a munkanélküliségi ráta. Minél több időt töltenek tehát az emberek a munkahelyükön, annál alacsonyabb termékenységi rátával számolhatunk. Ez magától értetődőnek tűnik, ellenben a foglalkoztatásnál pozitív kapcsolatot láttunk. Éppen ezért fontos felhívni az olvasó figyelmét, hogy önmagában nem a munkavégzés, hanem a nem jól szervezett, nem jól beosztott munkavégzés és munkaidő jelentheti gátját a gyermekvállalásnak. Ebből következően érdemes lenne a rugalmas és a hatékony munkavégzés célkitűzését immanens elemmé tenni a jogalkotási és vállalatvezetési körökben is. Ezzel még inkább fel lehetne oldani a munka és család közötti ellentétet.

Annak ellenére, hogy a nem teljesítő hitelek állománya abszolút értékben 0,5 alatti értéket mutat, ami nem kifejezetten karakteres összefüggés, mégis ki kell térni erre a változóra is a magyarázó bekezdések között. Ebből következtethető, hogy a gyermekvállalási hajlandóságot visszaszorítja az olyan hitelek állománya a magánszférában, amelyek esetében nem biztosított a kellő anyagi fedezet. Ez a kapcsolat hasonlóságokat mutat a már eddig kifejtettekkel. Az egzisztenciális biztonság ugyanis nemcsak akkor kerülhet veszélybe, ha nincs kiszámítható állása egy adott embernek, hanem abban az esetben is, amikor a bevételek nem elegendőek a törlesztési részletek finanszírozására. Éppen ezért megfontolandó, hogy egy országban koncepcionálisan kössék össze a termékenység támogatását a pénzügyi kultúra emelésével és a stabil pénzügyi rendszer biztosításával. Mindezt csak megerősítik azok a mostani vizsgálatba nem bevont, de általam elvégzett elemzések, amelyek bizonyos országokkal összefüggő kockázati tényezők (például World Economic Forum EOS kockázati értéke) esetében azt mutatták meg, hogy egy ország mentesítése a kockázati tényezőktől pozitívan befolyásolja a termékenységi pálya alakulását.

A nem szignifikáns kapcsolatok esetében a következő tendenciák érvényesültek. A városi lakosság aránya, valamint a metropolita (nagyvárosi) térségek lakosságának aránya igen enyhe pozitív kapcsolatban van a termékenységgel. A GINI-index gyenge negatív kapcsolatot mutat a termékenységgel, vagyis az egyenlőtlenebb jövedelemeloszlás inkább visszaveti a gyermekvállalást. A Boldog Bolygó Index (Happy Planet

Index) semleges értéket vesz fel (0,052), a hitelarány, a háztartási és végső fogyasztás, valamint a hadászati kiadások egyaránt negatívan befolyásolják a termékenységet, ahogyan az állami nettó szociális transzferek aránya is a GDP-hez mérve. Ilyen módon tehát a szociális ellátórendszer kiterjedtsége önmagában nem kifejezetten fontos tényező, a fogyasztás pedig inkább negatív hatást mutat. Amennyiben a családtámogatási kiadásokat arányosítjuk a GDP-hez (erre csak OECD-adataink vannak, OECD-országokra vonatkoztatva, tehát megváltozik az alapminta), akkor csak egy 0,06-os, rendkívül gyenge pozitív korrelációs együtthatót kapunk.

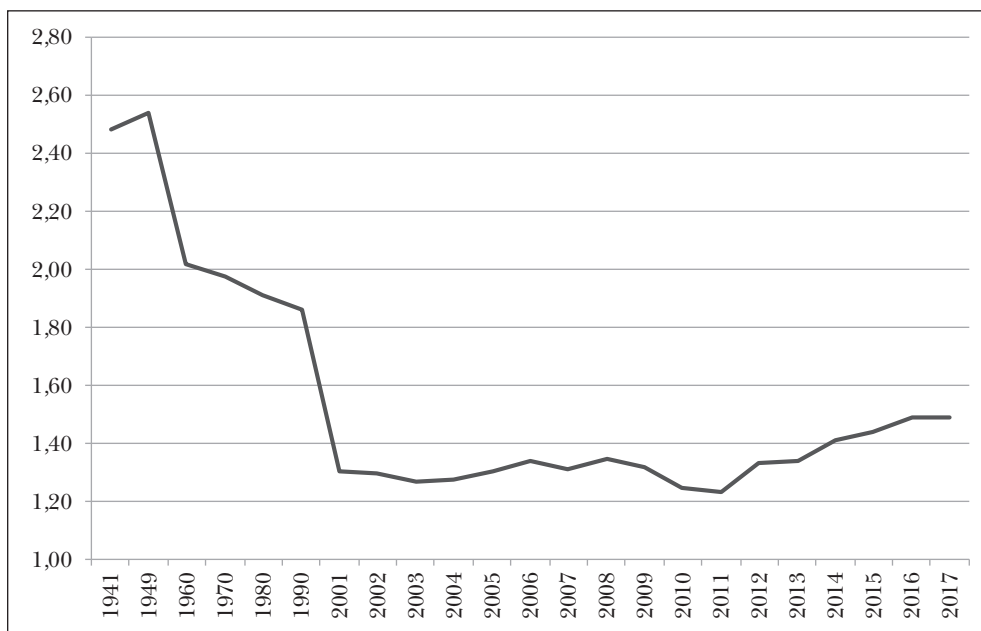
MAGYARORSZÁG TERMÉKENYSÉGI RÁTÁJÁNAK ALAKULÁSA, ANNAK GAZDASÁGI HÁTTERE

Magyarországon a jelenlegi kormányzat nagy hangsúlyt helyez a demográfiai kérdésekre. Ennek a politikai intézkedéssorozatnak egy újabb állomását jelenti a 2019 februárjában bejelentett hétpontos családvédelmi akcióterv. A tanulmányban bemutatott termékenységi értékek is igazolják, hogy általánosságban az Európai Unió tagállamaiban, így Magyarországon is inkább a túlzottan alacsony termékenységi ráta a jellemző, ez a jelenség önmagában a társadalmi-gazdasági rendszer fenntarthatóságát veszélyezteti. Arra vonatkozóan különféle elképzelések léteznek, hogy ezt a válságot külső erőforrásokra alapozva vagy csak a belső lakosság termékenységi értékeinek növelésével lehet-e kezelni, és egyáltalán gazdaságpolitikai intézkedések jelenhetnek-e a kulcsként. Ezeknek a nem elhanyagolható, de nem kifejezetten csak gazdasági kérdéseknek az összetett megválaszolásával nem foglalkozik e tanulmány.

A magyar termékenységi ráta pályájának alakulását vizsgálva azt kell megelőlegeznünk, hogy hazánk sem tudta függetleníteni magát attól az európai trendtől, hogy az életszínvonal emelkedésével trendszerűen visszaesett a termékenységi ráta. Ez a kijelentés nem olyan egyszerű, mint amilyennek elsőre tűnik, hiszen csak abban az esetben igaz, amennyiben a nemzetközileg elfogadott SNA-mutatókban fejezzük ki az életszínvonalat. Ebben a tanulmányban jóléti színvonal kifejezésére az egy főre jutó GDP-t használjuk, kifejezetten annak a vásárlóerő-paritáson vett értékét. Adódnak persze kérdések, amelyeket most nyitva hagyunk. Néhány ezek közül: Milyen kapcsolat mutatkozna a két kategória között, amennyiben reálbéreket vennénk figyelembe? Milyen kapcsolat mutatkozna akkor, amikor megkülönböztetnénk az eladósodásból, külföldi tőkebevonásból fedezett növekedést a belső erőforrásokra támaszkodó növekedéstől? Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a társadalom sokkal inkább ezekre, a mindennapokban érezhető gazdasági kategóriákra alapozza döntéseit, így a gyermekvállalást is – amennyiben ennek a kérdésnek az anyagi háttérét keressük.

A 3. ábra Magyarország termékenységi rátájának alakulását mutatja be 1942-től kezdődően. A KSH online adatbázisa a kezdeti időszakra hozzávetőlegesen évtizedes bontásban közli ezeket az adatokat, majd 2001-től éves bontásban is. Jól látható, hogy egy bőven 2 feletti értékről csökkent le a mutató már 1970-re éppen 2 alá, az eddigi mélypont pedig 2011-ben mutatkozott, 1,23-as értékkel, ahonnan 2017-re 1,49-ig nőtt a termékenységi ráta.

3. ábra: A termékenységi ráta Magyarországon (1941–2017)

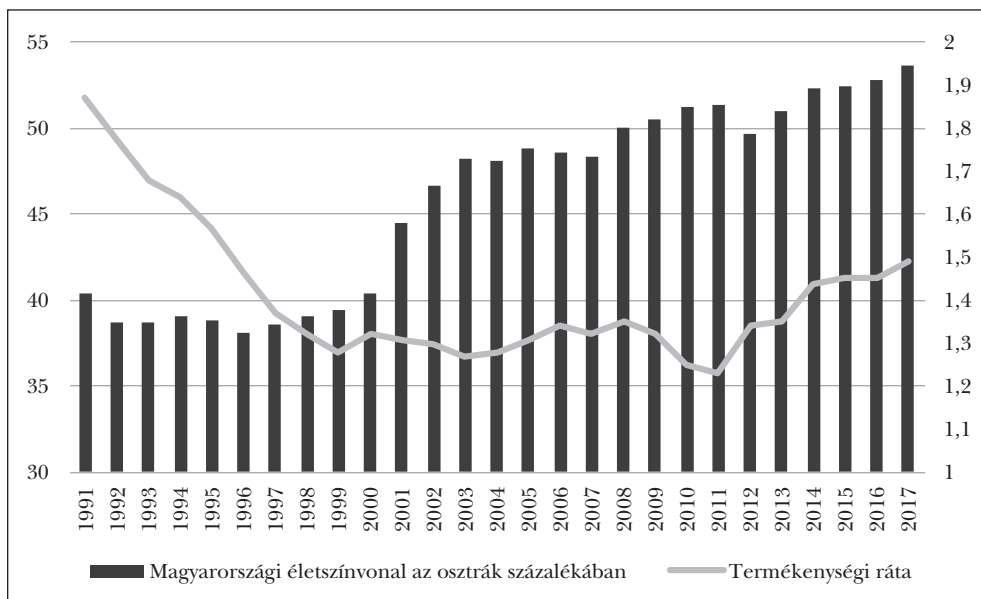


Forrás: KSH

A 3. ábra arra a társadalom- és gazdaságtörténeti átmenetre utal, hogy hazánk is azon országok körébe tartozik, ahol a társadalom értékrendjében előtérbe került az életszínvonal, amelyért a demográfiai fenntarthatatlanság sem túlzottan magas ár. A fentebb említett határozott politikai akarat, valamint az a korábbi megállapítás, miszerint a magasabb életszínvonalú országok esetében enyhe pozitív kapcsolat mutatható ki az egy főre eső GDP és a termékenység között, valamelyest árnyalja a magyar helyzetet is.

Tomka Béla 2016-ban kiadott könyvében leírja, hogy a magyar társadalom és politika célkeresztjében jelentős szerepet játszott Ausztria mint referenciaország. Éppen ezért érdemesnek tartottam nem kifejezetten az EU-átlaghoz (bár többé-kevésbé azonos tendenciát láthatnánk), hanem az osztrák életszínvonalhoz viszonyítani a magyart. A 4. ábra azt mutatja be, hogy a rendszerváltást követően hogyan alakult a magyar egy főre eső vásárlóerő-paritáson vett GDP osztrákhhoz viszonyított arányának pályája, valamint a termékenységi ráta. Ez a pálya elvileg fontos viszonyítási pontot képezett a magyar társadalom és a magyar politikai elit számára is. Az ábra két függőleges tengellyel rendelkezik. A bal oldali tengely méri a magyar egy főre eső GDP alakulását az osztrák százalékában, míg a jobb oldali a termékenységi ráta alakulását. A vizsgált időszak 1991 és 2017 közé esik. Azért csak ezekre az évekre koncentráltam, mert a Világbank a volt államszocialista országokra csak 1990 után publikált hivatalos SNA-mutatós statisztikákat.

4. ábra: A termékenységi ráta és a magyar életszínvonal (az osztrák életszínvonal százalékában kifejezett) alakulása Magyarországon (1991–2017)



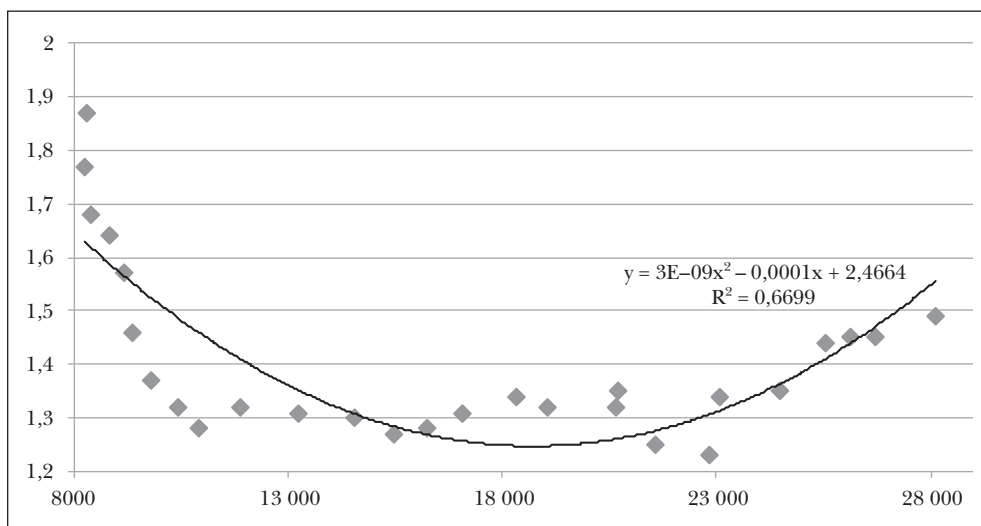
Forrás: Saját szerkesztés a KSH és a Világbank adatai alapján

Mint látható, nagyságrendileg sokkal kedvezőbb helyzetben van életszínvonal tekintetében Magyarország Ausztriához viszonyítva, mint amilyen helyzetben a kilencvenes évek elején volt. A felzárkózás nem feltétlenül érezhető ekkorának a hétköznapokban, ennek okairól már a fejezet elején is írtam, mindezt azzal is kiegészíteném, hogy jelentős területi különbségek is mutatkoznak a felzárkózásban – követve a többi régiós ország fejlődési mintáját. Arra azonban mindenképpen rá kell mutatnunk, hogy a termékenységi ráta 2011 utáni növekedése egy életszínvonalbeli felzárkózással is összefonódott, vagyis inkább jótékony hatást gyakorolt a dinamizálódó gazdasági növekedés a demográfiai folyamatokra, kérdéses azonban a termékenységi mutató további növelése a 2 közeli tartományba.

A termékenységi ráta és az életszínvonal közötti nem egyértelmű kapcsolatra mutat rá az 5. ábra is. Idősoros elemzési eljárást alkalmazva feltehetjük a kérdést – ahogyan ezt a globális szinten már megtettük –, hogyan is alakul az egy főre eső GDP és a termékenységi ráta Magyarországon 1990 után?

A regressziós függvény úgynevezett polinomiális alakot ölt, a pontfelhő közepesen erősen illeszkedik erre a hipotetikus regressziós egyenesre. Az ebből az ábrából levonható következtetés sem üt el az előzőektől, vagyis a vizsgált időszak elején csökken a termékenységi ráta a GDP-növekedés hatására, majd egy bizonyos ponton túl növekszik. Amennyiben túlzottan elméleti síkon maradnánk, akkor azt állapíthatnánk meg, hogy a magyar gazdaság egy bizonyos egy főre eső GDP-értéket követően elérte azt a

5. ábra: A termékenységi ráta és az egy főre eső GDP közötti regressziós függvény képe 1990 után



Forrás: Saját szerkesztés a KSH és a Világbank adatai alapján

tartományt, ahol már egy gyenge pozitív kapcsolat mutatkozik a gazdasági értelemben vett életszínvonal növekedése és a termékenységi ráta között. Amennyiben jobban elrugaszkodunk a modell jelentésétől, akkor persze utalnunk kell arra, hogy a rendszerváltás utáni átalakulások, a megváltozott társadalmi értékrend szintén komoly hatást gyakorolhatott a demográfiai pályára, majd az összegyűjtött kollektív tapasztalatok az új rendszerről, valamint a megváltozott kormányzati politika kedvezőbb irányba terelhettek a demográfiai pályát.

Erre utalnak azok a kutatási eredmények is, amelyeket hazai egyetemisták körében végeztek el Sági és szerzőtársai (Sági et al., 2017). A több mint ezer megkérdezett egyetemista egyértelműen pozitívan nyilatkozott a hazai, tudatos, anyagi támogatási eszközöket is alkalmazó családtámogatási rendszerről. A megkérdezettek nagy többsége pozitív, gyermekvállalást serkentő tényezőnek tartotta a családoknak nyújtott fiskális politikai ösztönzőket. Fontos azt is kiemelni, hogy egy másik kutatás arra is rámutatott: a közpénzügyi hosszabb időtávon vett fenntarthatóság szempontjából is kiállja az idők próbáját a magyar gazdaságpolitikai eszköztárban alkalmazott család- és otthonteremtési kedvezmény (Tatay et al., 2019).

A 2. táblázat nem a termékenységi rátának, hanem az ezer főre vetített élve születéseknek az alakulását mutatja be a 7 NUTS2-es szintű magyarországi régióra vetítve. Már az alapadatokból is látható, hogy adott években más-más értékeket vesz fel az élve születések száma, míg a régiók gazdasági sorrendje inkább stabil képet mutat. Amennyiben erre a hét régióra kiszámoljuk a Pearson-féle korrelációs mutatót, akkor rendre a következő adatokat kapjuk a vizsgált években: $-0,4587$; $0,1439$; $0,5434$; $-0,1372$; $-0,283$. Jól láthatóan nemcsak az értékek változnak, hanem az előjel is. 2001-ben és

2. táblázat: Az 1000 lakosra jutó élve születések és az országos átlagos GDP/fő adathoz képest vett eltérés Magyarország NUTS-2-es régióiban

Régió	2001		2005		2010		2015		2017	
	GDP átlag %	Élve- születés 1000 lakosra	GDP átlag %	Élve- születés 1000 lakosra	GDP átlag %	Élve- születés 1000 lakosra	GDP átlag %	Élve- születés 1000 lakosra	GDP átlag %	Élve- születés 1000 lakosra
Közép-M.	157,7	9,1	162,4	9,9	165,8	9,8	153,5	9,4	152,9	9,2
Közép-D.	92,5	9,1	94	9,3	86,6	8,7	93,1	9,1	92,3	9
Nyugat-D.	102,3	8,7	98,9	9	99	8,2	107,9	8,3	105,6	8,5
Dél-D.	73,2	9,1	69	9,1	67,5	8,2	64,9	8,5	66,3	8,5
Észak-M.	65,7	10,1	66,2	9,8	60,1	9,2	66,3	9,9	67,4	10,4
Észak-A.	68	10,8	64,4	10,3	63,4	9,1	63,7	10,1	63,5	10,2
Dél-A.	73,8	9	68,9	9	64,8	8	71,7	8,6	71,2	8,9

Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján

2015-ben, 2017-ben negatív kapcsolat mutatkozik az életszínvonal és a születések között, 2005-ben és 2010 viszont pozitív a kapcsolat. Ezek értelmében bizonyos években inkább ott magasabb a születések száma, ahol magasabbak a jóléti mutatók is, bizonyos években viszont oda koncentrálódik a nagyobb születési szám, ahol kevésbé magas az életszínvonal. Ennél megbízhatóbb eredményekre jutnánk, amennyiben mélyebb területi szinten, akár csak megyei szinten vizsgálódnánk, de így is látható, hogy a születések a jelenben sem feltétlenül ott koncentrálódnak, ahol a gazdasági mutatók azt indokolnák.

A termékenységi ráta és annak gazdasági háttere közötti kapcsolatról az alábbi összegző és kitekintő gondolatokat tehetjük meg az adatok, a szakirodalmi összegzés és a mindennapi tapasztalatok alapján. Magyarország globális és európai perspektívából tekintve is abba az országcsoportba tartozik, ahol kimutatható pozitív kapcsolat a gazdasági értelemben vett életszínvonal és a termékenységi ráta között, ezért érdemes a politikának a gyermekvállalás anyagi oldalával is foglalkoznia. A termékenységi ráta utóbbi években tapasztalt javulása is megerősíti az utóbbi megállapítást. Modellszámítások alapján pedig állampénzügyi értelemben is fenntartható a mai magyar családtámogatási modell. A globális értelemben vett negatív kapcsolat, valamint a belső területi folyamatok viszont arra is rámutatnak, hogy a gazdaságon túli tényezőkben is kell keresni a hazai, még alacsonynak minősülő termékenységi adatokat. Minden bizonnyal a túlzott individualizációval is összefüggésbe hozható emberkonceptióval szembeni kulturális és politikai szerepvállalás is segíthet a kedvezőbb tendencia elérésében (Lentner et al., 2017).

ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

Jelen tanulmánynak az volt a legfontosabb célkitűzése, hogy tisztázza: van-e érdemleges kapcsolat a gazdasági értelemben vett fejlettségi szint és a termékenységi ráta között. A kutatási eredmények alapján levonható következtetések ellentmondásos kapcsolatra mutatnak rá. Egyrészt kijelenthetjük, hogy a világon jellemzően azokban az országokban magas a termékenységi ráta, ahol az életszínvonal alacsony, legalábbis átlag alatti. Ezt a negatív kapcsolatot a két változó között csak megerősíti a termékenységi rátának az 1960 utáni időszakban tapasztalható erőteljes csökkenése, amellyel párhuzamosan viszont dinamikusan növekedett az egy főre jutó átlagos GDP. Globális tekintetben tehát az a jellemző, hogy az életszínvonal növekedése visszaveti a termékenységet. Nem tudhatjuk természetesen, hogy a termékenységi ráta a továbbiakban is ilyen mértékben fog-e csökkenni, lehetséges, hogy a 2-es értékhez közelítve lassuló tendenciát láthatunk majd, az eddigi pályát vizsgálva legalábbis erre következtethetünk.

Meglepően más képet mutat viszont az életszínvonal és a termékenységi ráta kapcsolata, amikor csak az Európai Unió tagországait vesszük szemügyre. Ebben az országcsoportban pozitív irányúvá fordul át a kapcsolat, hozzá kell tenni, hogy nem kifejezetten erőteljes a kimutatható korreláció, de pozitív irányú. A fejlett országoknak ebben a csoportjában szinte kivétel nélkül problémát okoz a biológiai szintű újrateheremtődés, vagyis pozitív migrációs egyenleg nélkül csökken a népességük. Ilyen feltételek között pozitív kapcsolatot mutatnak a bevont adatok a gazdasági fejlettség, a korrupciótól való mentesség, a foglalkoztatás, valamint az újdonságok iránti társadalmi-gazdasági nyitottság tekintetében – a termékenységi rátával összefüggésben. Ennek értelmében tehát megalapozottnak tűnhet egy ország termékenységi rátájának dinamikáját ezekkel a gazdasági ösztönzőkkel is támogatni. Ebből nem következik az, hogy ne lennének ennél erőteljesebb eszközök e cél elérése szempontjából, de mutatkozik egyfajta mozgástér a termékenységi ráta gazdasági megalapozottságú támogatására. Úgy tűnik, hogy a munkaerőpiaci kiszámíthatóság és a kiadásokat fedezni képes háztartási bevételek serkenteni tudják a termékenységet. Azonban arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy nagyobb időtáv vizsgálata itt is indokolt lehetne, valamint az is kiemelendő, hogy az EU-28-tagállamok általános demográfiai összképén ez a modell sem változtat. Minden egyes tagállamban jelentős problémát jelent az alacsony termékenység – ez a tény egyéb fejlett térségekben is jelentkezik, Észak-Amerikától Délkelet-Ázsiáig. Azt is fel lehet természetesen vetni, hogy a fejlett világ lakossága túlértékeli a gyermekvállalás gazdasági vonzatát, egészen egyszerűen anyagi értelemben túlbiztosítja azt. Minden bizonnyal igaz lehet ez a sejtés, ennek ellenére is úgy tűnik, hogy ezen az életszínvonalon igenis van anyagi vonzata is a gyermekvállalásnak. Sőt, nemcsak anyagi igények, de kockázatsökkentési, intézményrendszer-stabilitási és jóléti rendszer-fenntartási igények is felmerülhetnek a termékenység támogatása (de nem feltétlenül a klasszikus eszközökkel, ahogyan arra az OECD-országok értéke rámutat) kapcsán ezekben az országokban, köztük természetesen Magyarországon is.

A kérdéskör összetettsége természetesen a fentínél komplexebb megközelítést igényelne. Olyan szociológiai, pszichológiai paramétereket is be kellene emelni a ké-

sőbbi vizsgálatokba, amelyek például az egyén élethosszán, izolált érdekrendszerén, hasznosságérzetén túlmutató megfontolásokat is képesek lennének megragadni. John D. Mueller nyomán például a transzcendencia, vallásosság igen fontos tényező lehet a termékenység támogatásában (a heti templomba járás gyakorisága mutatja a legerősebb pozitív kapcsolatot a termékenységgel az amerikai szövetségi államokban), valószínűsíthetően idesorolható egy ország, magasabb minőségként egy nemzet, pozitív és korszerű énképének, identitásának megléte, megerősítése is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Barro, Roberto (2013): Health and Economic Growth. *Annals of Economics and Finance*, Vol. 14, No. 2.
- Becker, Gary (1960): An Economic Analysis of Fertility. In: Roberts, G. B. (ed.): *Demographic and Economic Change in Developed Countries*. NBER, Boston, 209–240.
- Berde Éva – Kovács Eszter (2016): A svéd és a magyar termékenységi arányszám összehasonlítása. *Közgazdasági Szemle*, 63. évf., 12. sz., 1348–1374., <https://doi.org/10.18414/ksz.2016.12.1348>.
- Berde Éva – Kuncz Izabella (2017): Az egy főre jutó GDP lehetséges pályái – szimuláció egy demográfiai alapú növekedési modellel. *Hitelintézet Szemle*, 16. évf., 4. sz., 36–57., <https://doi.org/10.25201/hsz.16.4.3657>.
- Berde Éva – Németh Petra (2016): A magyarországi termékenység paritásonkénti alakulása 1970 és 2011 között. *Közgazdaság*, 11. évf., 2. sz., 129–148.
- Dusek Tamás – Kotosz Balázs (2016): *Területi statisztika*. Akadémiai Kiadó, Budapest, <https://doi.org/10.1556/9789634540014>.
- Farkas Tamás (2017): Lengyelország, Csehország és Szlovákia családtámogatási rendszereinek összehasonlítása. *Demográfia*, 60. évf., 4. sz., 333–376., <https://doi.org/10.21543/dem.60.4.3>.
- Giday, András – Szegő, Szilvia (2018): Towards the „Child-to-Parent” Based Pension Allowance („C2P”). *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 14, Special Issue, 302–319, <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0420>.
- Hussain, Shahzad – Malik, Shahnawaz – Hayat, Muhammad K. (2009): Demographic Transition and Economic Growth in Pakistan. *European Journal of Scientific Research*, Vol. 31, No. 3, 491–499.
- Jones, Larry E. – Schoonbroodt, Alice (2010): Fertility Theories: Can They Explain the Negative Fertility-Income Relationship? In: Shoven, John B. (ed.): *Demography and the Economy*. NBER, Boston, 43–100, <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226754758.003.0003>.
- Kucséber László Zoltán (2011): A munkanélküliség gazdasági és társadalmi következményei. In: Róbert Péter (szerk.): *Magyarország társadalmi-gazdasági helyzete a 21. század első évtizedeiben*. Széchenyi István Egyetem, Győr, 195–203.
- Lentner Csaba – Novoszáth Péter – Sági Judit (2017): A magyar családpolitika és a születésszám alakulásának egyes kiemelt területei demográfiai, szociológiai és állampénzügyi vetületben, nemzetközi kitekin-téssel. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf., 4. sz., 106–133.
- Malthus, Thomas (1998) [1798]: *An Essay on the Principle of Population*. J. Johnson, in St. Paul's Church-Yard, London, www.esp.org/books/malthus/population/malthus.pdf.
- Mason, Andrew – Lee, Ronald – Lee, Sang-Hyop (2010): The Demographic Transition and Economic Growth in the Pacific Rim. In: Ito, Takatoshi – Rose, Andrew (eds.): *The Economic Consequences of Demographic Change in East Asia*. University of Chicago Press, Chicago, <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226386881.003.0002>.
- Molnár Tamás (2015): *Empirikus területi kutatások és módszerek*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Mueller, John D. (2010): *Redeeming Economics. Rediscovering the Missing Element*. ISI Books, Wilmington.
- Prskawetz, Alexia – Lindh, Thomas (eds.) (2007): *The Relationship Between Demographic Change and Economic Growth in the EU*. Institut für Demographie Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien.
- Sági Judit – Tatay Tibor – Lentner Csaba – Neumanné Virág Ildikó (2017): A család- és otthonteremtési adókedvezmények, illetve támogatások egyes hatásai. *Pénzügyi Szemle*, 62. évf., 2. sz., 173–189.

- Sági, Judit – Lentner, Csaba (2018): Certain Aspects of Family Policy Incentives for Childbearing – a Hungarian Study with an International Outlook. *Sustainability*, Vol. 10, No. 11, 1–16, <https://doi.org/10.3390/su10113976>.
- Sági, Judit – Lentner, Csaba – Tatay, Tibor (2018): Family Allowance Issues. Hungary in Comparison to Other Countries. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 14, Special Issues, 290–301, <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0419>.
- Schultz, Theodore W. (1974): Fertility and Economic Values. In: Schultz, Theodore W. (ed.): *Economics of the Family: Marriage, Children and Human Capital*. NBER, Boston, 3–22.
- Sobotka, Tomas – Skirbekk, Vegard – Philipov, Dimiter (2011): Economic Recession and Fertility in the Developed World. *Population and Development Review*, Vol. 37, No. 2, 267–306, <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2011.00411.x>.
- Széll Krisztián (2010): Idősödő társadalom és az oktatási rendszer. *Statistikai Szemle*, 88. évf., 3. sz., 273–304.
- Tatay Tibor – Sági Judit – Lentner Csaba (2019): A családi otthonteremtési kedvezmény költségvetési terheinek előreszámítása, 2020–2040. *Statistikai Szemle*, 97. évf., 2. sz., 192–212., <https://doi.org/10.20311/stat2019.2.hu192>.
- Tomka Béla (2016): *Gazdasági növekedés, fogyasztás és életminőség. Magyarország nemzetközi összehasonlításban az első világháborútól napjainkig*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Varga Beatrix (2005): A magyarországi termékenységi mozgalom területi különbségei. *Gazdaságtudományi Közlemények*, 4. évf., 1. sz., 52–63.
- Yang, Hsiu-ling (2000): Education, Married Women's Participation Rate, Fertility and Economic Growth. *Journal of Economic Development*, Vol. 25, No. 2, 101–118.
- Yang, Zining (2016): An Agent-Based Dynamic Model of Politics, Fertility and Economic Development. *Journal of Systemics*, Vol. 14, No. 1, 68–72.

Csala Elvira

Megfelelő alapok?

Motiváció- és attitűdkutatás egy roma nemzetiségi iskola tanulóinak körében

Appropriate Foundations?

Research into Motivation and Attitudes Among Students in a Roma Minority School



Összefoglalás

A szociális szövetkezet mint speciális foglalkoztatási és gazdálkodási forma működésével szorosan összefügg a humán erőforrás kérdése. A jelentős pénzügyi támogatások ellenére, a földrajzi, etnikai, demográfiai és egyéb jellemzők alapján hátrányos helyzetű emberek összefogása mégsem feltétlenül eredményes. A legjobb kezdeményezés is eleve kudarcra ítelt a szükséges szakmai tudás megszerzésének, a „gazdaszemléletnek”, továbbá a munkához való pozitív viszony elsajátításának lehetősége nélkül már fiatal- vagy kisgyermekkorban. Egy kérdőíves kutatás eredménye bizonyítja, hogy a hátrányos adottságok ellenére a probléma lokálisan jól kezelhető. A megoldás érdekében több tényezőnek együttesen kell megvalósulnia, természetesen a pedagógusok elhivatottsága mellett. A roma fiatalok körében végzett kutatás megmutatja, hogy várható-e rövid távon pozitív szemléletbeli változás, amely a szociális gazdaság hazai fellendülését elősegítheti.

Kulcsszavak: szociális szövetkezet, motiváció, hátrányos helyzet, szociális gazdaság, képzés, foglalkoztatás

CSALA ELVIRA PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola (csala.elvira@gmail.com).

Summary

Human resources are closely related to the operation of social cooperatives, a special form of employment and business management. Despite significant financial support, the collaboration of underprivileged people a geographical, ethnic, demographic and other characteristics. At a young age or childhood the best initiative is doomed to failure without the possibility of getting the necessary professional knowledge, having a „farmer approach” furthermore acquiring positive work attitude. To aim of having more detailed view I conducted a questionnaire survey, which proves that the problem is manageable in spite of extremely disadvantageous conditions. In order to solve this problem several factors – which were the subject of this study – should be realized together with the teachers’ dedication. The research among the young roma persons tries to give answer to the following questions: Can be positive changes in view expected in short term and could this changes help rising up the Hungarian social economy?

Keywords: social cooperative, motivation, disadvantage, social economy, education, employment

BEVEZETÉS

A szociális szövetkezet az évszázados magyar és európai hagyományokra visszatekinthető szövetkezeti eszmét és a globális trendként erősödő „szociális gazdaság” fogalmát, céljait, eszközrendszerét ötvöző, sajátos működési és gazdálkodási forma. A hazai és nemzetközi gazdaságban a 20. század utolsó harmadában megjelenő újszerű – egyben szociális és foglalkoztatási – forma szerveződésének szakirodalmi, gazdasági és jogi hátterét vizsgálva világosan látható, hogy ez a termelési és gazdálkodási forma, felkarolva az elesett és rászoruló tagjait, törekszik a társadalmi egyenlőtlenségek enyhítésére. Gyakran olyan problémákat is felvállalva teszi ezt, melyeket a kormány vagy a hagyományos vállalatok már túl kockázatosnak tartanak. Az ún. „harmadik gazdaság” egyik formájaként működő szociális szövetkezetek által igénybe vehető támogatások egyik fontos irányvonala a szakképzettséggel rendelkező pályakezdő álláskereső munkatapasztalat-szerzésének támogatása. Nem elhanyagolható azonban az a tény, hogy amennyiben a szövetkezet elsődleges célja a hátrányos helyzetben lévők foglalkoztatása, milyen lehet a jövőbeni tagság szakképzésben szerzett ismerete, belső motivációja, tanuláshoz való hozzáállása, illetve mindez hogyan befolyásolhatja a mezőgazdasági munkához való viszonyukat?

Ezen kérdésekre keresve a választ, a szociális szövetkezetek alakításának és működtetésének témaköréhez kapcsolódóan, szükségesnek tartottam egy, az érintett célcsoport mintájául szolgáló iskola, a Szirákon működő, „roma” nemzetiségi szakiskolában gazdaképzésben részt vevő tanulók példáján keresztül feldolgozni a tanulói attitűdre és motivációra irányuló, saját kutatásom eredményeit. Annak megállapításai ugyanis

hozzájárulnak ahhoz, hogy jobban megértsük, jelentős mértékben javíthat az egyes foglalkoztatáspolitikai vagy szociális, illetve a mindkettő elemeit ötvöző eszközök hatékonyságán a hátrányos helyzetű munkavállalói réteg számára már gyermekkorban biztosított esély.

A KUTATÁS CÉLCSOPORTJÁNAK HAZAI HELYZETE

A romák oktatásáról statisztikai adatokat 1993 óta nem találunk, mert ezt a személyes adatok védelmére vonatkozó törvény tiltja. Az eltérő életkörülményekből eredő hátrányokat tovább nehezíti az oktatási területen meglévő szegregáció, amelynek az elterjedtsége vizsgálatára számos kutatás indult az elmúlt évtizedekben. Az interkulturális nevelésnek „nem az a feladata, hogy egy általánosként tételezett értékrendet mindeinek fölé helyezve, ahhoz idomítsa a gyerekeket, hanem mindenkit a saját kultúrájának bázisán a saját csúcscsaira juttasson fel, a megszerzhető műveltség gazdag tárházát felkínálva választásra. Nem a roma kultúra ellenében kell szocializálni a gyerekeket, sőt, a roma kultúrát az iskola életének szerves részévé kell tenni. Tudomásul kell venni azokat a sajátosságokat, amelyekkel a roma gyerekek otthonról hozott kultúrájuk folyamán rendelkeznek, az iskolának ehhez igazodnia kell, még akkor is, ha ez évszázadok alatt kidolgozott, mára már kőbe vésettnek tisztelt szabályok újragondolását és esetleg alapvető átalakítását követeli is meg” (Nahalka–Torgyik, 2004).

Népszámlálási adatok alapján megállapítható, hogy Magyarországon a cigányság alkotja a legnagyobb nemzetiségi (kisebbségi) csoportot. Összevetve több év népszámlálási adatait az is megállapítható, hogy a roma népesség növekedési üteme jelentősen meghaladja a többi nemzetiségét. (Bár ez a KSH adataiból nem látszik, a magukat roma identitásúnak vallók köre és a ténylegesen az etnikumhoz tartozóké nem feltétlenül fedi egymást.) A cigánysághoz való tartozásukat nem vállalókat is számításba vevő becslés szerint a roma etnikum lélekszáma több annál, amit a népszámlálási adatok mutatnak, azaz 2011-ben már meghaladhatta a 400 ezret. A roma népesség legnagyobb létszámú korcsoportja a legfiatalabb korosztályokhoz tartozik, ami a jövőben a reprodukciós arányokat már rövidebb távon is jelentősen befolyásolja. 2050-re prognosztizált kétmilliós roma etnikumú lakosra történő növekedés reálisnak látszik. A „tisztán” gazdasági megfontolások szerinti gyermekvállalás haszna egyre kisebb. A költség-haszon megközelítésben a gyerekek a családban már nem jelentenek a családi gazdaság számára munkaerő-utánpótlást, ugyanakkor a gyereknevelés költségei egyre magasabbak. A hosszabb iskolai tanulmányok, a szülői otthonból való későbbi elköltözés, valamint a kitolódó munkába lépés mind a szülőkre rónak többletköltségeket.

Amikor egyes etnikai csoportok hátrányos helyzetéről esik szó, akkor megjelenik az esély, illetve az esélyegyenlőség-esélyegyenlőtlenség fogalmi ellentétpár. Az esély fogalma több megfogalmazásban is megjelenik különböző szakirodalmakban, az élet egyes (pl. politikai, társadalmi, sport stb.) területein. Esély a legáltalánosabb értelemben azt jelenti, hogy valaki képes valamit megtenni, a lehetőségek adottak a cselekvésre. Az esélyegyenlőség ebből adódóan nem más, mint ennek a lehetőségnek a legtágabb

értelemben vett megléte, a korlátozásmentes esély megnyilvánulása. Bardócz András 1999-ben megjelent tanulmányában így fogalmaz: „Esélyegyenlőségen azt értjük, hogy bárki elérhessen bármilyen társadalmi célt, ha annak érdekében kellő erőfeszítéseket tesz, vagyis senki se legyen elzárva bizonyos művelődési, gazdasági javaktól, társadalmi presztízstől, pozíciótól csupán azért, mert körülményei, »starthelyzete« rosszabb másokénál” (Bardócz, 1999).

Mit jelent egy szociális szövetkezet létrehozásának deklarált célkitűzései között a romák társadalmi felzárkóztatása? Pozitív diszkriminációról beszélünk akkor, amikor tulajdonképpen csak azonos „starthelyzet” biztosítása érdekében is már jelentős erőfeszítések szükségesek? Miből fakad, és miért marad fenn tartósan a leszakadás, és halmozódik generációkról generációkra ez az egyenlőtlenség úgy, hogy az olló egyre csak nyílik? Rengeteg összetevője közül, a terjedelmi korlátok miatt, valóban csak néhány fontosabb kérdés emelhető ki. Ezek olyan tényezők, amelyek megváltoztatására saját erőből, társadalmi-politikai és gazdasági támogatottság nélkül nem képes a cigányság, mivel rajtuk kívül álló körülmények határozzák meg azokat. Ilyen tényező az oktatás eredményessége, ami társadalmilag és területileg igen egyenlőtlenül oszlik el. A területi különbségeket nagymértékben szociokulturális tényezők magyarázzák. Az elszigeteltség egyes formáit először területi aspektusból lehet megközelíteni. Létezik Magyarországon egy BB-tengelynek nevezett adottság, amely az elmúlt években egyre nagyobb nyilvánosságot nyert, miszerint az országban nyugat–kelet, valamint észak–dél irányú, társadalmi, gazdasági mutatókban mérhető fejlettségi lejtő tapasztalható. E lejtő alapvető jellemzői a regionális tagoltság, a Balassagyarmat–Békéscsaba (BB) fejlődési tengely (törésvonal) és az észak–dél fejlődési lejtő. A BB-tengelytől keletre többnyire csak kedvezőtlen gazdasági háttérű és társadalmi helyzetű térségek találhatóak. Észak-Magyarország és Észak-Alföld kistérségeinek közel háromnegyede, Békés megye térségeinek kétharmada „stagnáló” vagy „lemaradó” térség.

A KUTATÁSBAN ÉRINTETT ISKOLA TELEPÜLÉSÉNEK ÉS RÉGIÓJÁNAK GAZDASÁGI HELYZETE

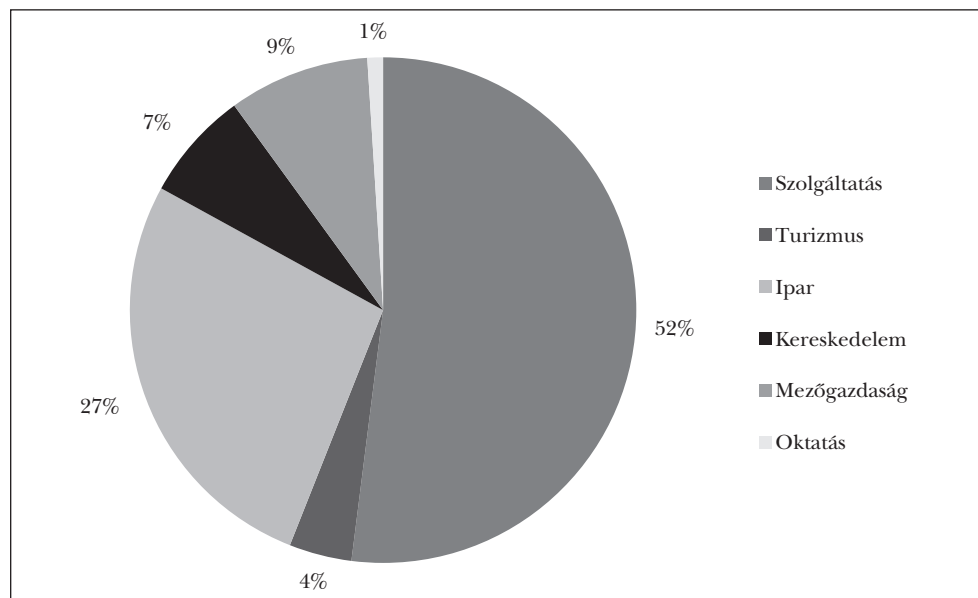
Szirák Nógrád megyében, a korábban kistérségként definiált Pásztói járáshoz tartozó kistelepülés, lakossága 2017-ben 1261 fő. A pásztói kistérség 290/2014.(XI.26) kormányrendelet alapján a kedvezményezett járásokhoz tartozik. A járáshoz tartozó 26 település közül 11, köztük Szirák is kedvezményezett település, mint jelentős munkanélküliséggel sújtott település. A kistérségben a nyilvántartott álláskeresők száma az ezredfordulótól kezdve hol kisebb, hol nagyobb mértékben, de folyamatosan emelkedett 2012-ig, amikor elérte a 3000 főt. A közmunkaprogramoknak köszönhetően igen markáns visszaesés után átmenetileg a felére csökkent, de jelenleg is emelkedő tendenciát mutat. Az intézményfenntartással járó többletterhek mérséklésére a helyi önkormányzat átadta a település iskolájának működtetési jogát. A munkához, illetve a tanuláshoz – a diákok részére gyakorlatilag napi rendszeres munkavégzéssel egyenértékű tevékenységhez – fűződő attitűd- és motivációkutatást ebben az intézményben, a sziráki Teleki József Általános Iskola és Szakközépiskolában végeztem, amely jelen-

leg már az Országos Roma Önkormányzat fenntartásában működik, tehát deklaráltan nemzetiségi iskola.

Az iskola képzési formájának felvállalt célja, hogy az egyébként hátrányos helyzetű Nógrád megyei térségben, különösen Szirákon és a szomszédos kistelepüléseken élő tanulók és családjuk részére a gazdaszakma elsajátításával kitörési lehetőséget biztosítson. A kérdőívvel, melyet – az egyes osztályokban pedagógus segítségével – felvettem az általános iskolában végzős 8. osztály, illetve a szakiskola 9–11. osztály tanulóinak körében, a tanuláshoz, a munkához, különösen a mezőgazdasági tevékenységhez való hozzáállást, attitűdöt vizsgáltam.

A tanulók motivációját is igyekeztem feltárni, hiszen saját belső hajtóerő nélkül a gyakorlati képzés területén is gyengébb az oktatás-nevelés eredményessége. A motiváció befolyásolja az értékek beépülését a tanulók és családtagjaik mindennapi életébe, hiszen korábban a mezőgazdasági termelésnek nem voltak hagyományai a roma népesség körében, melynek okai többek között a földtulajdon, a szakismertek hiánya, de sok egyéb tényezőt is felsorolhatnánk. A KSH adatai alapján megállapítható, hogy 2016. évben, különösen a negyedik negyedévben a munkanélküliségi ráta 9%-kal Nógrád megyében volt a legmagasabb az országban. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat 2017. februári adatai szerint Sziráki településen elérte a 11,66-ot az a mutatószám, amely a nyilvántartott álláskeresők arányát jelzi a munkavállalási korú népesség százalékában. A foglalkoztatottsági szint javításának lehetőségét, a kitörési pontok megtalálását elősegítő eszközként Magyarországon működő, szociális szövetkezetek tevékenységi körük szerinti arányát a 1. ábra mutatja be.

1. ábra: A szociális szövetkezetek fő tevékenység szerinti megoszlása Magyarországon (2012)



Forrás: Szociális Szövetkezetek Országos Szövetségének felmérése

A diagram adatainak értelmezésekor látható, hogy a mezőgazdasági termelés ugyan mindössze 9%-ban főtevékenység a hazai működő szociális szövetzetekben, azonban arra épülő szolgáltatások nyújtása, kereskedelemhez és a turizmushoz való kapcsolódása esetén ennél jóval magasabb arányban van jelen minden tevékenységet figyelembe véve. A hátrányos helyzetű kistelepüléseken a foglalkoztatottság magasabb szintjének elérésére tehát egy helyes út lehet a mezőgazdasági termelés, a gazdálkodás szakmai ismereteinek oktatása és a gyakorlati képzés megvalósítása ezen a területen.

KÉRDŐÍVES LEKÉRDEZÉS GAZDAKÉPZÉSBEN RÉSZT VEVŐ TANULÓK KÖRÉBEN

A sziráki iskola tanulói körében végzett attitűd- és motivációkutatás módszere standard kérdőíves lekérdezés volt. A kérdőív kitöltői az általános iskola pályaválasztás előtt álló 8. osztályos tanulói és a szakiskola három évfolyamán tanuló 9–11. osztályosok voltak. A lekérdezés reprezentatív volt, mivel a mintába tartozó 45 fő közül a betegség miatt hiányzó három fő kivételével a többiek, összesen 42 tanuló kitöltötte a kérdőívet. A teljes sokaság tagjai abban a tekintetben egyedülállóak, hogy a deklaráltan roma nemzetiségi oktatást végző, egyetlen közép fokú köznevelési intézmény tanulói. Osztályfőnöki órán történt meg a kérdőív felvétele, Buzás József,¹ az iskola igazgatója segítette a kérdőíves felvételt, segítségével értelmezték a kérdéseket, és számítógépen küldték el a válaszokat.

A saját kutatás célja volt, hogy a hátrányos helyzetű, elsősorban roma származású tanulók tanuláshoz és munkához való hozzáállását, illetve a mezőgazdasági tevékenység végzéséhez meglévő vagy hiányzó motivációjukat és ennek okait vizsgáljam. A szociális vállalkozásoknak, illetve ezen belül a szociális szövetzeteknek elsősorban a hátrányos helyzetű régiókban kifejezhető tevékenysége szempontjából van jelentősége annak, hogy a célcsoportba tartozó, munkaképes korú népesség hogyan viszonyul az általuk nyújtható lehetőségekhez.

A roma gyermekeket életútjuk kezdetétől elkíséri az előítélet, ami olyan attitűdöt jelent, amely alapján egy adott társadalmi csoportot – általában negatív értelemben – ítélnék meg anélkül, hogy arra ok lenne. Az előítélet valamely személlyel szemben érzett idegenkedő vagy ellenséges attitűd, melynek alapja pusztán annyiban van, hogy az illető személy egy adott csoporthoz tartozik, és ennek következtében feltételezzük róla, hogy a csoportnak tulajdonított negatív tulajdonságokkal ő is rendelkezik. Az előítélet tulajdonképpen a „rossz” feltételezése másokról kellő bizonyíték nélkül. Gordon Allport megfogalmazásában az előítélet kedvező vagy kedvezőtlen érzés egy személy vagy dolog vonatkozásában, mely megelőzi a tényleges tapasztalatot, illetve nem azon alapul. Lehetünk elfogultak személyek és dolgok ellenében, avagy védelmében is, az etnikai előítélet azonban csaknem mindig negatív érzelmi színezetű. Előítéletekkel teli társadalomban nevelkedve az ember gyakran kritikátlanul fogadja el saját társadalmának előítéleteit. A faji előítélet, illetve diszkrimináció bűnbakképzéssel is összekapcsolódik, mivel a társadalomban létező olyan embercsoportokat, amelyek ezek folytán ki vannak zárva a jogok gyakorlásából, a lehetőségek kiakná-

zásából, sokszor teszi felelőssé a többségi társadalom nemcsak a maguk, hanem saját problémáiért is.

Amikor a társadalomban egyébként létező, bizonyos területeken felgyülemlett sérelmek és nehézségek megoldására nem létezik vagy nem ismert valódi megoldás, vagy nem ismerjük azok valódi előidézőit, hajlamosak vagyunk hibáztatni a jelenlévők közül valakit vagy valakiket.

A Magyarországon létező, legnagyobb lélekszámban előforduló etnikai csoport a cigányság, amely életkörülményeiben, demográfiai összetételében a legjelentősebb eltéréseket mutatja összehasonlítva a nem roma népességgel. Ebből adódóan áldozattá válik az időről időre felerősödő rasszista törekvéseknek és a társadalom részéről tapasztalható prekoncepciós elképzeléseknek. Pontosan a róluk kialakított elitélő vélemény miatt nem látta biztosítottnak a mindenkori hatalom, hogy ki tudnak törni abból, mellyel megváltoztathatják a róluk kialakított képet. A populistá nézeteket valló többségi irányzat mintegy egyenlőségjelet tesz a roma etnikumhoz való tartozás és az előítéleteik szerint a népcsoporthoz tartozóktól elvárt viselkedés közé.

A sziráki, korábbi nevén Teleki József Általános Iskola és Szakiskola – jelenleg Szak középiskola – intézményben végzett kutatás kérdéseit úgy állítottam össze, hogy kiértekelése alkalmas legyen a következő feltételezések igazolására vagy elvetésére: a szak képzésben jelenleg részt vevő és ennek keretében továbbtanuló osztályok tanulói körében családi hagyományok hiányában is erős a motiváció a tevékenység végzésére; illetve összefüggés van a munkához és a tanuláshoz való attitűd és a mezőgazdasági tevékenység végzésére kimutatott motiváció között.

A kérdőív demográfiai jellegű kérdései a minta megoszlásának kimutatására alkalmasak különböző olyan szempontok alapján, amelyek tovább árnyalják az esetleges összefüggések igazolását. Azok a kérdések, amelyek értékskálát tartalmaznak, vagy szabad szöveges válaszra, illetőleg több válasz kiválasztására adtak lehetőséget, olyan információkkal egészítik ki a megállapításokat, amelyek alapján következtetni lehet arra, hogy azok tartósan beépültek a diákok saját értékrendszerébe. Több kérdést tettem fel arra vonatkozóan, hogy véleményük szerint a környezetükben – elsősorban családtagjaik körében – változást hoz(hat) a képzésben való sikeres részvételük. A többféle szempontból is hátrányos helyzetben lévő (pl. roma származás, alacsony kvalifikált, szerény anyagi körülmények között, Nógrád megyei kistelepülésen élő család) fiatalok részére kitörési pontot jelenthet az ún. „harmadik” gazdaságban történő munkavégzés.

A kutatásnak jelentősége van a szociális gazdaság és ezen belül a leghátrányosabb munkaerőpiaci rétegek foglalkoztatását felvállaló szociális szövetkezetek szempontjából, mint azok potenciális tagjai, a közösségben munkát végzők és érintettek részéről felmerülő társadalmi igényként, a sajátos gazdálkodási forma mintegy „kereslet oldali” bemutatásaképpen. Véleményem szerint ugyanis bármilyen magasztos eszme nevében és a közjó iránt elkötelezett európai és hazai kormányzati intézkedések és támogatások eredményessége kétséges, ha a célcsoport részéről belső igényként, mintegy keresletként nem jelenik meg a kellőképpen motivált réteg, amely emellett rendelkezik a szükséges kompetenciákkal és szakmai ismeretekkel.

A szegény országokban alacsony az oktatás színvonala, mert az állam nem ösztönzi és nem is támogatja ezt a területet. Az ilyen politikát folytató országok nagy árat fizetnek ezért a „hanyagságukért”, hiszen nemcsak állampolgáraikat, hanem a kiaknázatlan képességek és tehetségek parlagon hagyásával saját magukat is megfosztják olyan potenciális lehetőségektől, melyek ellenkező esetben lehetővé tennék gazdasági növekedésüket, s ezáltal, hosszabb távon, a pozícióváltásukat a nemzetközi versenyben. Hazánk esetében az oktatásra fordított források mennyiségén kívül a megszerzett tudás minőségének gyengülése, gyakorlati hasznosíthatóságának hiánya a másik nagy probléma. A szakképzés színvonala és piacképes szaktudás biztosítása a folyton átalakuló oktatási rendszerben nem valósult meg, ha objektíven akarjuk értékelni a rendszerváltás óta eltelt időszakot. Hiányzik a gyakorlati helyet biztosító, erre nyitott – elsősorban helyi – vállalkozások köre. Az oktatás területén jelen lévő egyéb közpolitikai célok megoldásának, eszközrendszerének koordinálásán (pl. szociális területen a gyermekétkeztetés, ingyenes tankönyv biztosítása, ösztöndíjprogramok indítása) nagyon sok múlhat a centralizált és decentralizált rendszerek összehangolásával.

A KÉRDŐÍVES KUTATÁS EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA

A primer kérdőíves lekérdezés válaszait az SPSS statisztikai programba beépített statisztikai módszerekkel elemeztem. Többségében nominális adatok lévén megoszlásokat vizsgáltam gyakorisággal, és keresztábra-elemzést végeztem. A keresztábra-elemzésekben két vizsgált nominális változóra asszociációs vizsgálatot végeztem, a khi-négyzet-próba és a Cramer V-féle együttható alkalmazásával azt igyekeztem kimutatni, hogy van-e közöttük sztochasztikus kapcsolat, és ha igen, akkor milyen annak erőssége. A módszer alkalmazásához zárt kérdéseket tettem fel, mivel a nyitott kérdések értékelése az egyéni válaszok sokfélesége miatt igen bonyolult, természetesen ahol feltétlenül szükséges, ott lehetőség adható a saját vélemény kifejtésére is. Előljáróban néhány demográfiai jellemzőt és azok összefüggését mutatom be a foglalkoztatottsággal és az életkörülményekkel.

Keresztábra-elemzést végeztem a kérdőívet kitöltő gyermekek szüleinek végzettsége és foglalkoztatási helyzete vizsgálatára előbb az édesanya, majd az édesapa végzettsége és munkaerőpiaci státusza között fennálló összefüggés megállapítására, vagy annak kimutatására, hogy a két jellemző között nem áll fenn kapcsolat. Az alábbiakban az elemzések statisztikai vizsgálatának eredményét a mutatószámok értékével és a levont következtetéssel együtt táblázatba foglalom, majd a független és függő változókra nézve a válaszadók számát/arányát halmozott oszlopdiagram segítségével szemléltetem. A 0 hipotézis, miszerint nincs sztochasztikus kapcsolat aközött, hogy a szülőknek milyen az iskolázottsága és hogyan foglalkoztatják, van állandó munkahelelye, állása, vagy csak alkalmi vagy közmunka jellegű tevékenységbe tud bekapcsolódni. Ennek az összefüggésnek az igazolása vagy elvetése a kutatásom szempontjából azért lehet fontos, mert a meglévő összefüggés esetén a családi példa az állandó munkával járó folyamatos, magasabb szintű jövedelem elérésével motivációt jelenthet a tanulók számára a tanulás és a szakmaszerzés.

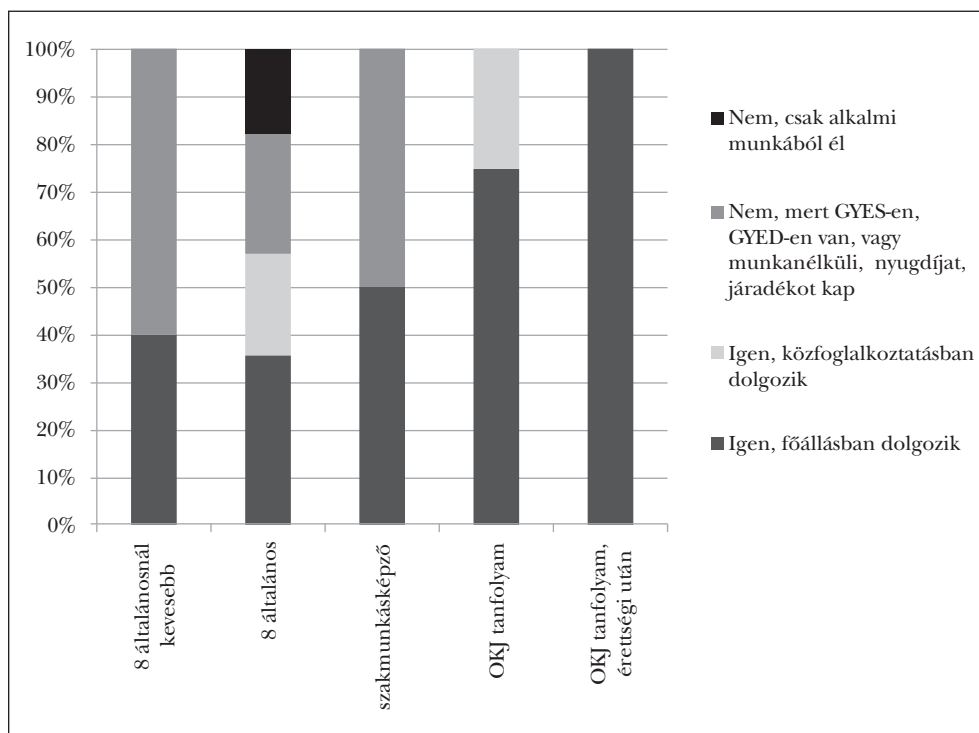
1. táblázat: Asszociációs vizsgálat az édesanya iskolai végzettsége és foglalkoztatási helyzete között

Vizsgálat megnevezése	Eredmény	Következtetés
Khi-négyzet-próba ²	50,6	az adatok nem függetlenek egymástól
Cramer-féle mutató ³	0,29	gyenge sztochasztikus kapcsolat

Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

A 2. ábra szemlélteti a statisztikai próba eredményét, hogy látható-e egyértelmű összefüggés az édesanya esetében, hogy magasabb végzettség esetén biztosabb, jövedelmezőbb állás, alacsonyabb esetében csak alkalmi jellegű munkát, vagy még azt sem kaphatnak. Az édesanya iskolai végzettséget illetően a válaszadók 67%-a 8 általánost jelölte meg, a többi válasz a diagramon látható módon szóródott, a legmagasabb végzettség volt az OKJ tanfolyam érettségi után, csak egy fő esetében.

2. ábra: Összefüggés az édesanya iskolai végzettsége és foglalkoztatási helyzete között



Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

A végzettség és a foglalkoztatási státusz közötti összefüggés meglétét khi-négyzet-próbával vizsgáltam. A 0 hipotézis ugyan nem igazolódott, de csak nagyon gyenge a kapcsolat, ugyanis bár az adatokból látjuk, hogy a főállásban dolgozók aránya az

egyres végzettséggel rendelkezők csoportján belül magasabb százalékban mutatható ki a magasabb végzettséggel rendelkezőknél, azonban számszerűen a legtöbb főállásban dolgozó a 8 általánost végzettek körében van.

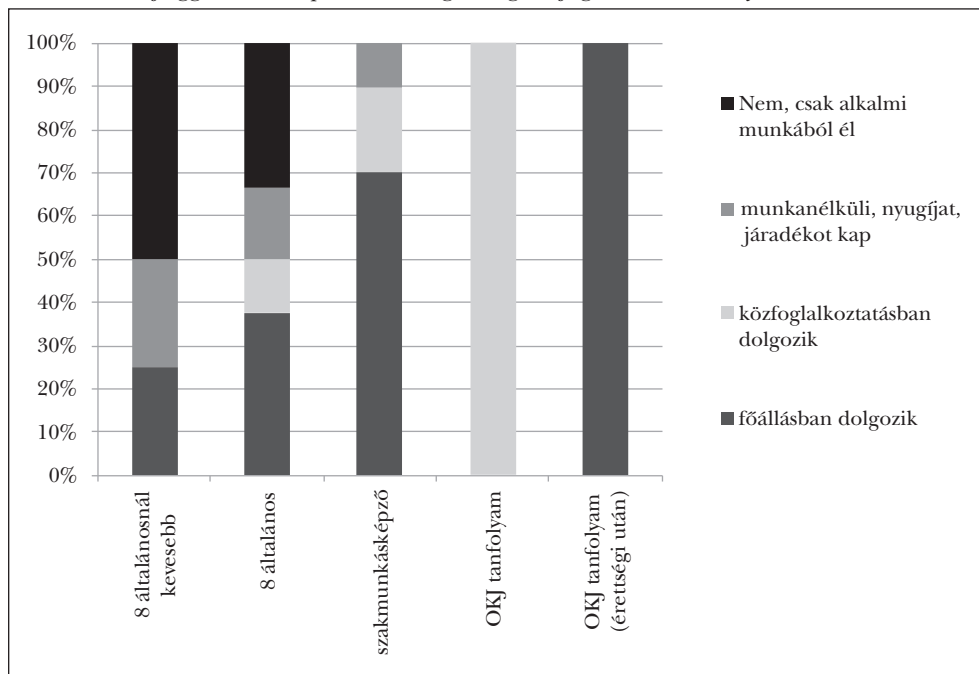
2. táblázat: Asszociációs vizsgálat az édesapa iskolai végzettsége és foglalkoztatási helyzete között

Vizsgálat megnevezése	Eredmény	Következtetés
Khi-négyzet-próba	60,1	az adatok nem függetlenek egymástól
Cramer	0,35	közepesen erős sztochasztikus kapcsolat

Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

Az édesapák esetében is hasonlóan helytálló az előbbi megállapítás, amelynek okára a korábban már ismertetett megyei és települési foglalkoztatottsági helyzet ad magyarázatot. Az országos munkanélküliségi rátát jelentős mértékben meghaladó sziráki munkanélküliség természetesen nemcsak a roma lakosságot érinti, magasabb képzettséget, szakmai felkészültséget és tudást igénylő munkahelyek hiányában azonban őket érinti kevésbé hátrányosan. A szülők fele a 8 általános befejezése után, ha nem maradt ki az iskolából, jó eséllyel dolgozik főállásban, vagy helyezkedik el közfoglalkoztatottként a településen vagy a környékén.

3. ábra: Összefüggés az édesapa iskolai végzettsége és foglalkoztatási helyzete között



Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

Azonban ugyanebben a körben szintén magas az inaktív (foglalkoztatáson kívüli és alkalmi munkából élők) aránya, amire a munkahelyek hiánya mellett a magyar népességhez képest magasabb reprodukciós ráta (gyes, gyed), a rosszabb egészségi állapot (rokkantnyugdíj) és a „szabad” cigányélet hagyományai adnak magyarázatot. A magasabb végzettségűek a mintán belül kis számban voltak jelen, a szülők részéről az elhelyezkedési lehetőségekre a kevésbé tudásintenzív ágazatokban van igény, és a mezőgazdasági termelés ilyen lehet.

A következő vizsgálatot a kérdőívet kitöltő tanulók családjában korábban már végzett mezőgazdasági tevékenység és a gyerekek terve közötti összefüggés keresésére végeztem annak a két kérdésnek a keresztábra-elemzéssel történő vizsgálatával, hogy azon válaszadók esetében, ahol hagyománya volt a termelésnek, erősebb a motiváció ennek a tevékenységnek a végzésére. Illetve amennyiben a feltételezés nem igazolódik, annak fordítottja igaz: annak ellenére, hogy korábban ilyen tevékenységet a családban nem láttak, mégis erős motiváció alakult ki bennük a gazdálkodásra. Amennyiben az utóbbi összefüggés közepes mértékben vagy annál erősebben kimutatható, az véleményem szerint egyértelműen az iskolai képzésnek tulajdonítható.

3. táblázat: Asszociációs vizsgálat a családban korábban végzett mezőgazdasági munka és a gyerekek jövőben tervezett mezőgazdasági tevékenysége között

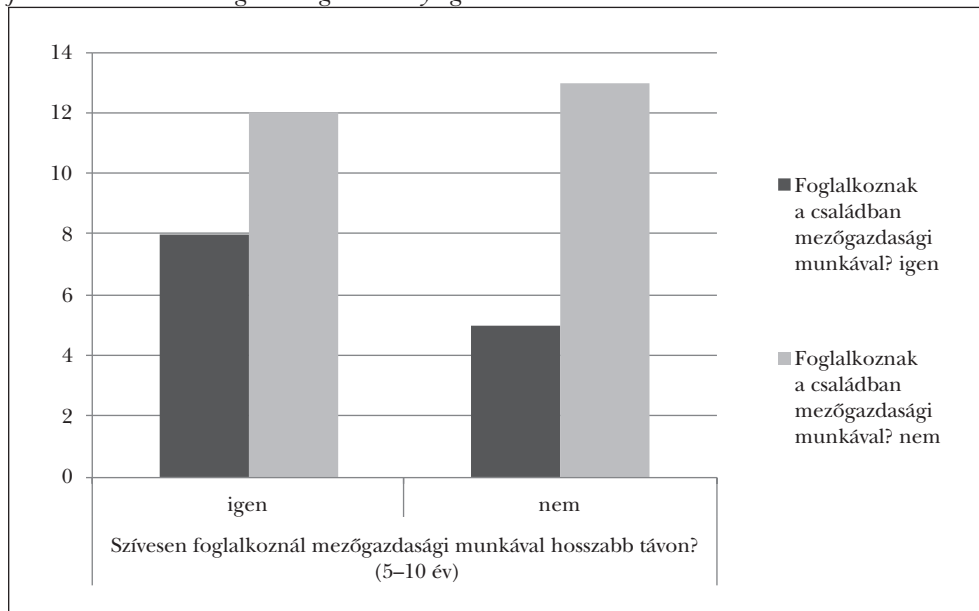
Vizsgálat megnevezése	Eredmény	Következtetés
Khi-négyzet-próba	12,9	az adatok nem függetlenek egymástól
Cramer	0,13	gyenge sztochasztikus kapcsolat ⁴

Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

A családban korábban már végzett mezőgazdasági tevékenység esetén hasonló eredményt mutat a lekérdezés a diákok jövőbeli terveit illetően, mint a mezőgazdasági termelést korábban nem végző családok gyermekeinek válaszaiban (4. ábra).

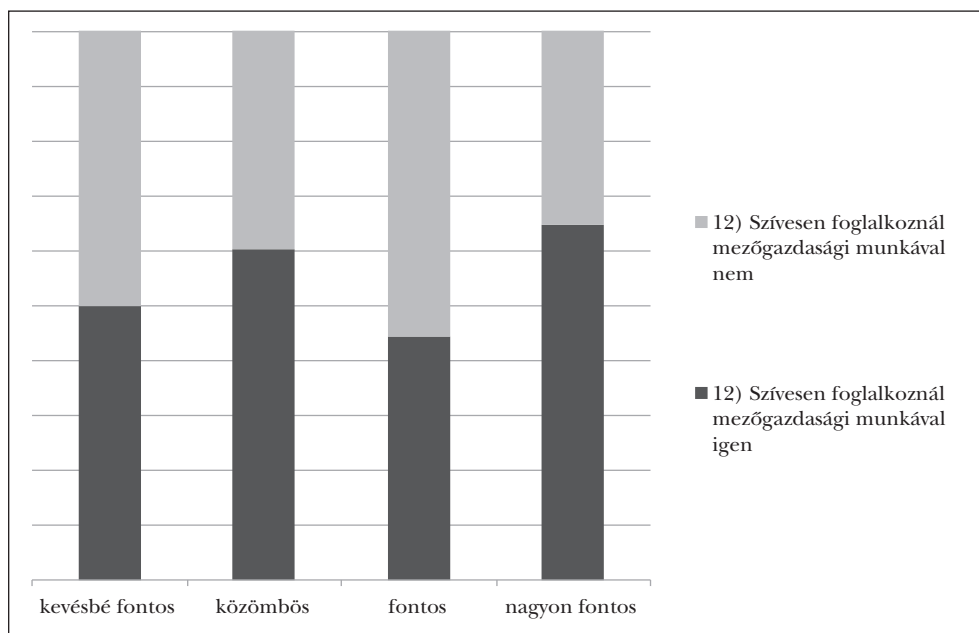
A motiváció megfigyelhető, hiszen a válaszadók között egyaránt nagyobb százalékban vannak, akik szívesen végeznének hosszabb távon mezőgazdasági tevékenységet azok között is, akik korábban a családjukban nem tapasztalták meg ennek az előnyeit. Tehát megállapítható, hogy nem erősebb a kapcsolat, ha a mezőgazdasági tevékenység végzése a családban minta volt. A motiváció megszerzése tehát egyértelműen az iskolai képzés eredményének tekinthető az utóbbi válaszadók között. A családban korábban nem látott vagy nem gyakorolt tevékenység eredményét kézzelfoghatóan megtapasztalják, sikerüknek értékelik. A termék előállítás, a mag elvetésétől kezdve a konyhára kerülésig, különleges értéket képvisel a tanulók számára, mert benne van a saját kezük munkája (5. ábra).

4. ábra: Összefüggés a családban korábban végzett mezőgazdasági munka és a gyerekek jövőben tervezett mezőgazdasági tevékenysége között



Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

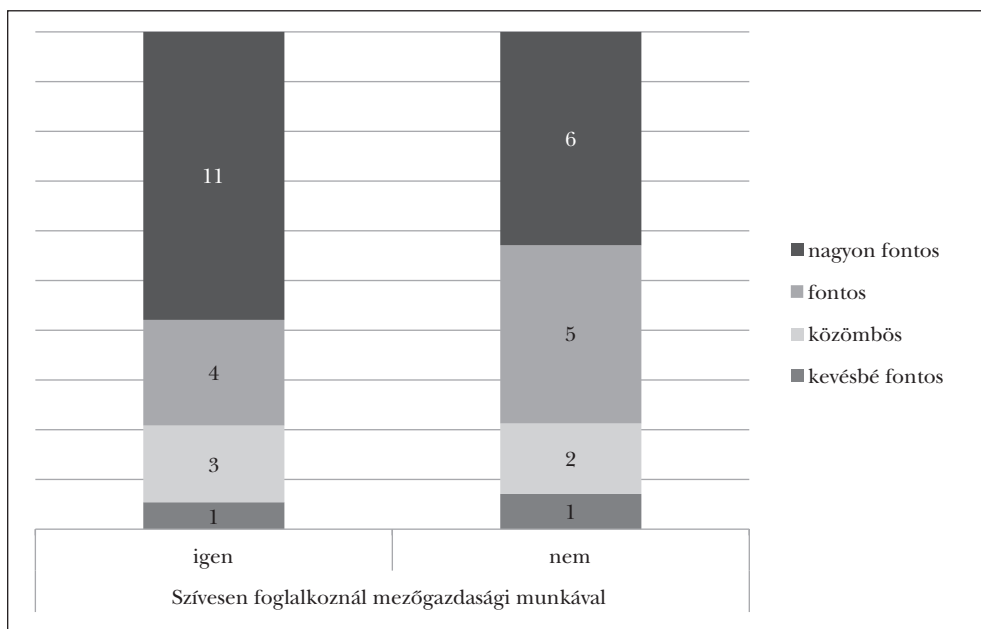
5. ábra: A termés fontosságának megítélése és a jövőben tervezett mezőgazdasági tevékenység



Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

Arra a kérdésre, hogy mennyire tartják fontosnak a mezőgazdasági termékek termelését akár önellátásra, akár értékesítésre, a gazdaszaktmát hivatásszerűen gyakorolni kívánó válaszadók 70%-a a magasabb értéket, az 5 (nagyon fontos) vagy a 4 (fontos) értéket jelölte az ötfokozatú Lickert-skálán. Azonban a diákok közül korábban úgy nyilatkozók körében, hogy nem kívánnak termeléssel foglalkozni, ugyancsak hasonló arányban jelenik meg a saját termelés fontosságának magasabb értékelése. Ez megerősíti az előbbiekben tett megállapítást, hogy a tanulók motiváltakká válnak a képzés – elsősorban a gyakorlati órákon végzett közös munka – során, ami olyan attitűd kialakulását segíti elő, hogy akiknek más tervei vannak a jövőben, és nem gazdálkodást képzelnek el a hivatásuknak, azok is egyaránt értékelik a saját termelést és a saját előállítású termékeket.

6. ábra: Az iskolában tanultak hasznának tanulói megítélése maguk és családjuk szempontjából

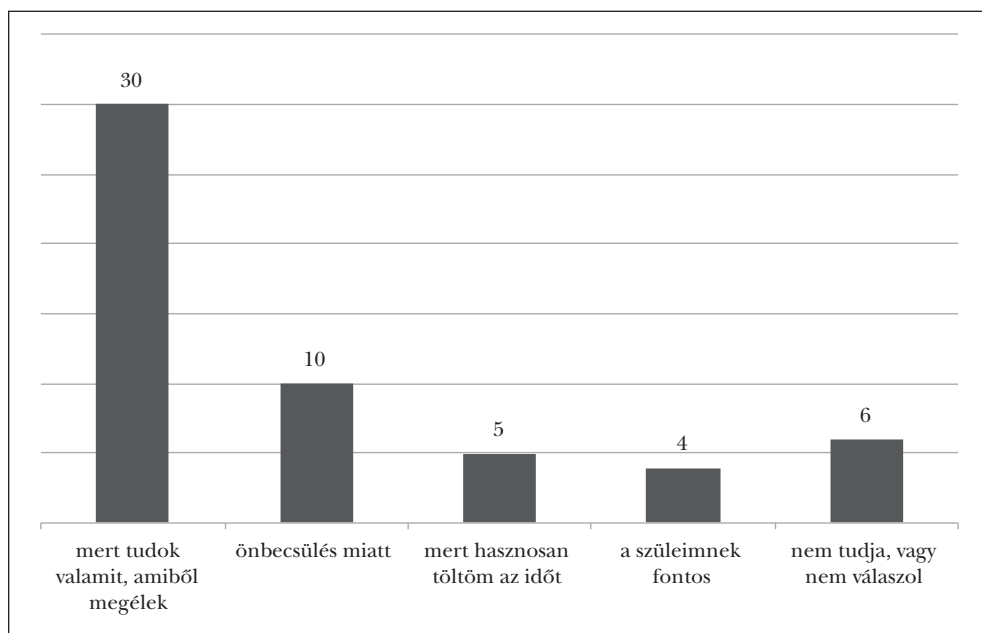


Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

A megszerzett szakmai tudás hasznosságáról szóló kérdést keresztábra-elemzéssel vizsgálva, a gyerekek jövőképre vonatkozó egyik kérdésre adott válaszok alapján szemmel látható, hogy akik szerint a megszerzett szakmai tudást teljes mértékben hasznosítani tudják saját életük, munkájuk során, úgy látják, hogy ezzel a családjukban is megváltoznak a körülmények. Saját környezetükben pozitív változások prognosztizálhatók, a tanulók többsége szerint családjukban is elkerülhetőek lesznek a rossz, a kérdőív másik kérdése által negatívnak minősített, elítélendő dolgok (pl. hanyag szorgalom, kimaradás az iskolából, tartósan állás nélkül lenni, illetve a bűnözés).

A továbbiakban a kérdőív Lickert-skálán értékelendő válaszainak megoszlását elemzem. A kérdőívben a több válasz megjelölésére lehetőséget adó kérdések között több olyat tettem fel, többféle megfogalmazásban is, ami rámutat, hogy a tanulók értékrendjében mely tényezőknek van erősebb szerepe a tudás, illetve tanulás értékelése szempontjából. A 14. kérdésre adott válaszok számából egyértelműen kitűnik, hogy a tanulók számára kézzelfogható hasznosságot jelent a szakmai tudás, a mezőgazdasági tevékenység megtanulása. Ez a megállapítás is egybevág a korábban bemutatott összefüggésekkel. Azonban jelentős számú választás esett az önbecsülésre is, melynek értéke a bizonytalan válaszadókkal együtt (nem tudja, vagy nem válaszol) nem éri el az 50%-át annak, amennyi válasz a jövőbeli megélhetési lehetőségre érkezett.

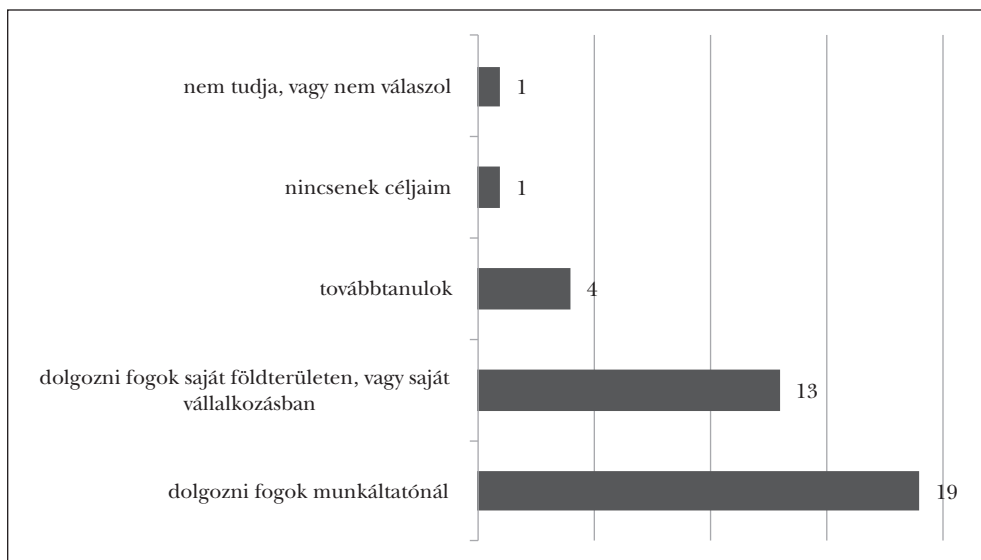
7. ábra: 14. kérdés: *Miért tartod fontosnak a tanulást és tudást?*



Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

Látszólagos ellentmondás mutatkozik azonban a 14. és a következő, 15. kérdés saját célokra vonatkozó megítélésében, ugyanis a saját földterületen gazdálkodni kívánó válaszadók aránya a továbbtanulni és a munkáltatónál dolgozni kívánók arányánál egyaránt alacsonyabb. A látszólagos jelzöt indokolja, hogy az iskola elvégzése után elhelyezkedni kívánók esetében a munkáltató tevékenysége nem volt vizsgálat tárgya, feltételezhetően a mezőgazdasági vagy ahhoz kapcsolódó ágazatot is magában foglalhatja. A továbbtanulni szándékozók viszonylagosan magasabb aránya arra utal, hogy a 2016-ben jogszabályi változás történt, így lehetővé válik a szakiskolai képzés befejezésével az érettségi megszerzéséig maradni ebben az iskolában megfelelő eredmények és szorgalom esetén.

8. ábra: 15. kérdés: Saját tervek a jövőben az iskola befejezése után

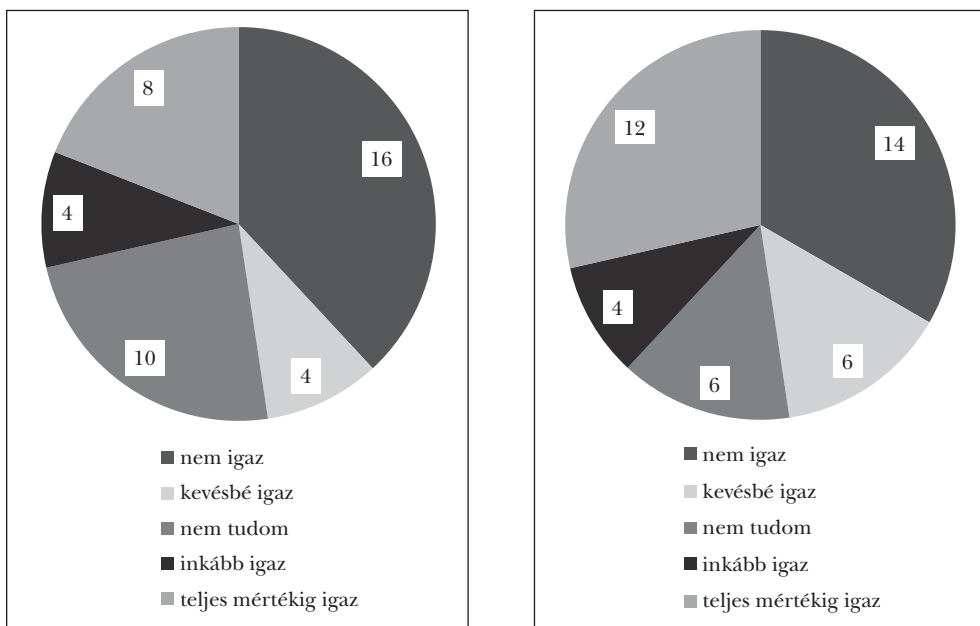


Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

A diákok célrendszerébe egyértelműen beépült a tanulás és a munkavégzés iránti pozitív motiváció, amelynek reális esélyét a fenti jogszabályi változáson (szakközépiskolává történő) átalakuláson túl számos más tényező is elősegítette. Erre egy példa a gazdaságképzésben nagy sikerrel bonyolított KRESZ-tanfolyam, melynek elvégzése esetén a tanulók B kategóriás jogosítványt szerezhettek, amely mezőgazdasági vontató (traktor) vezetésére is érvényes. A kérdőív önkéntessége, az anonimitás, illetve minden befolyástól mentes kitöltése garantálta, hogy az adatok nem torzultak. Visszautalva a korábban taglalt etnikai kulturális különbségekre, láthatjuk, hogy a munka becsülete még nem általános érvényű érték a roma tanulók körében. A következő arányban született válaszok jó példái annak, hogy a saját életükben már pozitív várakozásokkal rendelkezők általánosságban még nem ilyen bizakodóak. A sikeres jövőben való bizonytalanság egyébként nem kizárólag az általam vizsgált iskola tanulói körében tapasztalható jelenség, azonban mint negatív attitűd a jövőkép hiánya gyakrabban épül be tartósan a fiatalok személyiségébe abban a kultúrában, ahol a korábbiakban elemzett demográfiai jellemzőkkel rendelkeznek a családok több generációra visszatekintve (9. ábra).

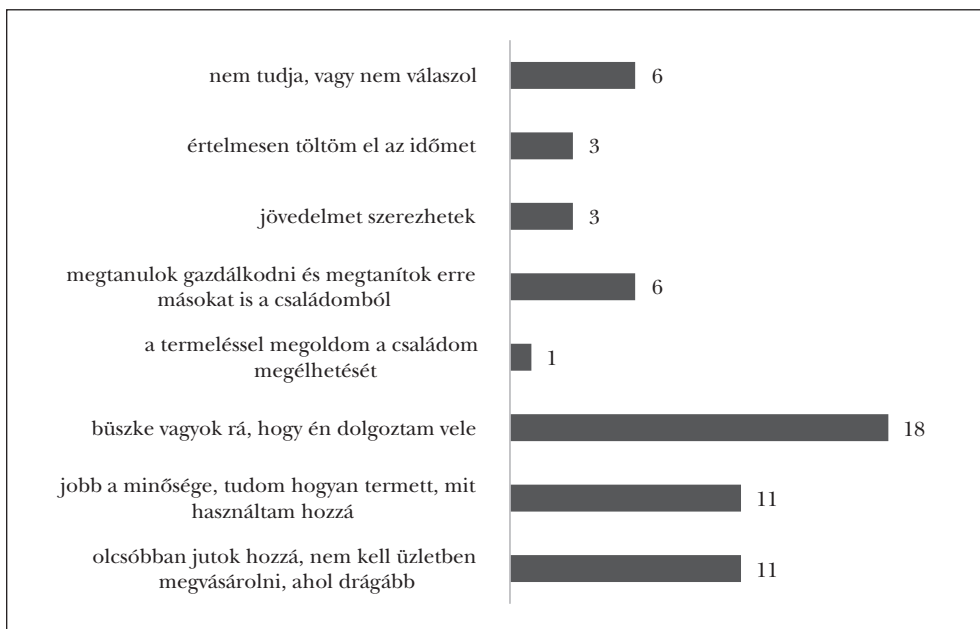
A következő kérdésnél a válaszok megoszlását mutatom be. Amennyiben a családban korábban nem volt jellemző a termelés, abban az esetben is eléri a szakmai oktatás és az iskolai nevelés azt a célt, hogy a tanulók értékeljék az előállított termékbe fektetett munkát, az annak előállításához szükséges szakmai tudással együtt. Bár magas a bizonytalan válaszadók vagy a választ megtagadók aránya, és voltak más megfontolások is a saját termelésű termékek értékelése mellett, mégis a korábban már kimutatott motivációk kerültek túlsúlyba a válaszok között. (Ennél a kérdésnél is lehetőséget biztosítottam arra, hogy egyszerre több választ is jelölhessenek a diákok.) (10. ábra)

9. ábra: A munkavégzés és szabadság kérdése, a rendszeres munka megítélése



Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

10. ábra: A saját előállításban termelt termék értékelése



Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

Az általam vizsgált, elsősorban mezőgazdasági termelésre szakosodott szövetkezetek témakörén kívül is van egy rendkívül fontos dimenziója a sziráki gazdaképzésnek. Nevezetesen az, hogy a roma tanulók lemorzsolódásának arányát jelentős mértékben csökkentí. Ahogy egy 2004-ben megjelet tanulmány fogalmaz: „A cigánygyerekek lemorzsolódása mindig nagy volt, és máig is nagy az oktatásban. A középiskola elvégzése ugyanis pénzbe kerül, csak a szegénységi szint fölött élő cigány családok tudják megteremteni a szükséges költségeket. A cigány családok jelentős részénél a rossz jövedelmi helyzet, az anyagi eszközök hiánya tette lehetetlenné, hogy a gyerekek középiskolába jussanak, és el is végezzék azt” (Kemény et al., 2004). Legjelentősebb eredménynek tekinthető tehát mind az oktatás, mind a foglalkoztatás területén az olyan kezdeményezés, amely helyben biztosítja a lehetőséget a halmozottan hátrányos helyzetben lévő emberek és családjuk részére, hiszen többletköltségek felvállalása nélkül (pl. utazási, kollégiumi elhelyezési stb.) igénybe vehető, és ezért élnek is vele még a legszegényebbek is.

A saját helyzetük megítéléséből kitűnik, hogy már a tizenévesek is meglepően reálisan látják azokat az okokat, amelyek megnehezítik számukra a sikeres életkezdést. A bizonytalanság is nagy százalékban jelen van, ezért szándékosan nem szűrtem ki az értékelésből azokat a válaszokat, ahol nem tudja, illetve nem válaszol a kérdésre. A rajtuk kívülálló körülmények értékelése viszont szinte a tudományos eredményekkel megegyező arányú, hiszen a vidéken hiányzó lehetőségeket és a roma származásukat jelölik meg legnagyobb arányban, a saját maguk által fejleszthető, befolyásolható tényezők közül pedig a szakmai tudás, végzettség és az anyagi források hiányát.

11. ábra: A sikert akadályozó tényezők



Forrás: Saját készítés saját kutatás alapján

A kérdőívben szabad szöveges válaszadásra is lehetőséget biztosítottam. A tanulók helyzet- és önértékelése a bemutatott megoszlások és a szabad szöveges válaszok alapján is összefüggést mutat azzal, hogy az oktatás-képzés során mintegy elvárható érték épül be a saját termelésben előállított termék megbecsülése, a 9–10. osztály befejezésével a további szaktudás vagy végzettség megszerzésének igénye és a családjuk helyzetén való pozitív változtatás esélyeként, a munka révén szerzett jövedelem, a szakmai tudással elért elismerés iránti motiváltság. A kutatás rávilágított arra, hogy a gyermekként biztosított esély és a fejlődés azon pontjain történő beavatkozás, ami a lemorzsolódást megakadályozza, megfordíthat egy jelenleg nemzetközileg ismert trendet, és elérheti a célját. A sziráki jó gyakorlat példa arra, hogy saját kulturális közegben nevelkedve lehetséges értéket teremteni azáltal, hogy viszonylag kevés anyagi, de annál több figyelemráfordításával motiválttá teszi a fiatalokat a saját kezűleg elvégzett munka eredményének értékelésére.

A téma szempontjából különös jelentősége van azoknak a szakmai ismereteknek, amelyeket a gyerekek a szakiskolai gazdaképzés során megszereznek, mert ez teheti őket érdekeltté, hogy a jelentős arányban mezőgazdasági, illetve ahhoz kapcsolódó egyéb (pl. feldolgozási, kereskedelmi, szolgáltatási) tevékenység végzésére tagként vagy alkalmazottként csatlakozzanak egy ilyen programhoz. A kutatás eredményeit részletesen értékelve arra lehet következtetni, hogy a Teleki József Általános Iskola és Szakközépiskola által nyújtott gazdaképzés egyértelműen befolyásolja a tanulók hozzáállását a mezőgazdasági munkavégzéshez, saját termelésben előállított termékek értékeléséhez. Eredményei bár nem számszerűsíthetők, de a válaszok arányából kitűnő pozitív irány már középtávon is biztató jelzés lehet. Röviden összefoglalva a főbb megállapítások, hogy többségükben nagyra értékelik a saját termelésben előállított termékeket, jövőbeni terveik között szerepel a gazdálkodás és az iskolai képzés hasznát látják mind saját sorsuk, mind családjuk helyzete javulására. Ez nemcsak a családban korábban ilyen tevékenység folytatását megtapasztaló diákok esetében volt kimutatható. A gyermekkorban biztosított esély hozzásegít a célcsoportba tartozó rétegek motivációjának kialakulásához, azonban azt is ki kell emelni, hogy Szirákon nyújtott képzés feltételei (pl. ORÖ-fenntartás, stratégiai szemléletű iskolavezetés) nem mindenütt adottak. Mintaprogramnak tekintve országosan lehetne ismertetni a képzés és a hozzá kapcsolódó oktató-nevelő munka tapasztalatait elsősorban a hátrányos helyzetű régiókban. Lokális szinten fontos lenne az egyes képzőhelyek és a működő gazdálkodó szervezetek – köztük kiemelten a szociális szövetkezetek – közötti együttműködés kialakítása a program egyik kiemelt célkitűzésének, a pályakezdekők munkatapasztalat-szerzésének a biztosítására. A szakiskolát végzett fiatalok pedig friss szakmai és egyéb készségekkel, ismeretekkel (pl. jogosítvány) a szövetkezetek humán erőforrás-fejlesztését biztosítanák.

Saját véleményem, hogy a területi, etnikai, demográfiai és egyéb jellemzők alapján hátrányos helyzetű emberek összefogása a közös gazdálkodásra nem lehet eredményes még központi támogatások igénybevételeivel sem, a már gyermekkorban biztosított lehetőség nélkül a szükséges szakmai tudás megszerzésére. Elszigetelten létező jó gyakorlat bemutatására a Szirákon működő gazdaképzést választottam. Az iskola által

nyújtott esély eredményeképpen mérhetően változik a tanulói attitűd, és a szakképzés során a legszegényebbek is helyben megszerzik a szakmát, mely későbbi megélhetésüket biztosíthatja. Tekintettel arra, hogy a szociális szövetkezetek működése nagyrészt a mezőgazdasági és a hozzá kötődő szolgáltatási szektorban fejti ki tevékenységét, a humán erőforrás biztosítására ezen a területen kiemelkedő kezdeményezés a sziráki. Azonban, hogy annak népszerűsítése fontosságára rámutassak, írásomat a hazai szövetkezés atyjának tekinthető Károlyi Sándor gróf által 1888. január 31-én, a Nemzetgyűlésben elmondott beszédéből idézett gondolatokkal zárom: „Az írott és szóbeli tájékoztatás hatékonyságát növelni és a felvilágosító munkát levinni a közvetlenül érdekeltek közé központi szervezettség nélkül nem lehet. A szegénységben és kulturális elhagyatottságban élő falusi néprétegektől korszerű önszerveződést várni illúzióknak bizonyul.”⁵

JEGYZETEK

- ¹ A pedagógusnap alkalmából Buzás József, a sziráki Teleki József Általános Iskola és Szakközépiskola igazgatója 2019. május 31-én vette át az Emberi Erőforrások Minisztériumában a Németh László-díjat a gyermekek személyiségfejlődése érdekében végzett kiemelkedő munkájáért.
- ² Amennyiben a khi-négyzet-próba eredménye zérus, a vizsgálatot nem folytatjuk, mivel az eredmények teljesen függetlenek egymástól.
- ³ A Cramer-féle asszociációs együttható értéke 0 és 1 között lehet, 0 = független adatok, 1 = függvényszerű kapcsolat, 0–0,3 gyenge, 0,31–0,7 közepes, 0,71–1 erős sztochasztikus kapcsolat.
- ⁴ A keresztábra-vizsgálatban esetlegesen kimutatott összefüggés nem megbízható, ha a változók esetében csak két válasz (pl. igen, nem) lehetséges, tehát kétszer kettes a tábla. A várható gyakoriságok között nem lehet olyan cella, amelynek értéke kisebb 1-nél, valamint 1 és 5 közötti értékből is maximum az összes cellaszám 20%-a lehet. (Négymezős táblázatra ez azt jelenti, hogy mindegyik várható gyakoriságnak 5-nél nagyobbannak kell lenni.)
- ⁵ Károlyi Sándor gróf 1888. január 31-én a Nemzetgyűlésben elmondott beszéde.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Acemoglu, Daron – Robinson, James A. (2013): *Miért buknak el a nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete*. HVG Kiadó Zrt., Budapest.
- Allport, Gordon W. (1977): *Az előítélet*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.
- Bakos Anita (2016): *Nógrád megye helyzetelemzése a regionális politika tükrében*. Szakdolgozat, Károly Róbert Főiskola.
- Bardócz András (1999): Mi bajotok az iskolával? *Új Pedagógiai Szemle*, 49. évf., 10. sz.
- CECOP (2002): European Confederation of Workers' Cooperatives, Social Cooperatives and Participative Enterprises (Munkavállalók, szövetkezetek, szociális szövetkezetek és MRP társaságok európai szövetsége) 1997 és 2000 között végzett felmérése.
- CIRIEC (2006): *A szociális gazdaság az Európai Unióban*. Jelentés, CIRIEC (Köztulajdonú, Szociális és Szövetkezeti Gazdaság Nemzetközi Kutató- és Tájékoztatóközpontja).
- Csizmadia Márta (2016): *Az állami jelenlét szükségessége a jóléti társadalom kialakulásában Magyarországon*. Diplomadolgozat, Károly Róbert Főiskola.
- Faluvégi Albert (2014): *A társadalmi-gazdasági jellemzők területi alakulása és várható hatásai az átmenet időszakában*. Műhelytanulmány, MTA.
- G. Fekete Éva (2006): Hátrányos helyzetből előnyök? Elmaradott kistérségek felzárkóztatásának lehetőségei az Észak-magyarországi régióban. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 3. évf., 1. sz., 54–69.

- Hantó Zsuzsa (2002): *Szociológia*. Jegyzet, Szent István Egyetem, Gödöllő.
- Keller Judit – Mártonfi György (2009): *Oktatási egyenlőtlenségek és speciális igények*. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet Tudástár.
- Kemény István – Janky Béla – Lengyel Gabriella (2004): *A magyarországi cigányság 1973–2003*. Gondolat Kiadó – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest.
- Kodák József (2016): *A pásztói kistérség célkitűzéseinek, prioritásainak összeállítása, elemzése a helyzetfeltárás alapján*. Szakdolgozat, Károly Róbert Főiskola.
- Nahalka István – Torgyik Judit (szerk.) (2004): *Megközelítések. Roma gyerekek nevelésének egyes kérdései*. Eötvös József Kiadó, Budapest.
- Németh László (2013): *Mi a szociális szövetkezet?* 91. Szövetkezeti Naphoz kapcsolódó bevezető és áttekintés, SzOSzöv.
- Pásztor István Zoltán – Péntes János (2007): Foglalkoztatási krízis és jövedelmi periferizálódás Északkelet-Magyarországon a roma népesség arányainak tükrében. *Területi Statisztika*, 52. évf., 4. sz., 353–371.
- Sági Judit – Tatay Tibor – Lentner Csaba – Neumanné Virág Ildikó (2017): A család- és otthonteremtési adókedvezmények, illetve támogatások egyes hatásai. *Pénzügyi Szemle*, 62. évf., 2. sz., 173–189.
- Velencei Attila (2012): *Társadalmi esélyegyenlőség az utánpótlás korú sportolók körében az államilag finanszírozott programokban részt vevők esetében*. Doktori értekezés, Semmelweis Egyetem Sporttudományi Doktori Iskola, <http://dx.doi.org/10.14753/SE.2012.1725>.

Makkai Béla

Trianon – „hol nemzet süllyed el...”

Trianon – “Where the Nation is Lowering”



Összefoglalás

Az első világháborút lezáró békerendszer hét részre darabolta az ezeréves Magyar Királyságot, s területének kétharmadával, magyar ajkú népességének egyharmadával jutalmazta a nemzeti önrendelkezés elve szerint életre segített szomszédjait. A nagyhatalmak a második világháború utáni rendezésben ezt a felelőtlen döntést kényszerítették ismét a vesztes oldalra sodródó s kollektív bűnössé tett magyarságra. Ennek a nehezen kiheverhető történelmi traumának az okait, eseményeit és az egész közép-európai régióra hátrányos hatásait foglalja össze a tanulmány, több évszázados perspektívában.

Kulcsszavak: mohácsi vész, föderalizmus, etnikai elv, trianoni békeszerződés, revizionizmus, kisantant, homogén nemzetállam, internacionalizmus, kisebbségvédelem, szomszédságpolitika, kettős állampolgárság

Summary

The regime that emerged with the peace treaties concluded after World War I chopped up the Kingdom of Hungary and rewarded its neighbours, helped to establish themselves on the basis of the principle of national self-determination, by giving them two-thirds of the country's areas and one-third of its Hungarian-speaking population. During the settlement that followed World War II, the great powers repeatedly forced this wanton decision upon Hungarians drifted to the losing side and held collectively responsible. The paper sums up the causes and events of this difficult-to-survive historical traumatism and its adverse impacts on the Central European region, in retrospect after more than a century.

DR. MAKKAI BÉLA CSc, egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem (b61makkai@gmail.com)

Keywords: the Battle of Mohács, federalism, ethnic principle, treaty of Trianon, revisionism, Triple Entente, homogeneous nation state, internationalism, protection of minorities, neighbourhood policy, double citizenship

A FELBOMLÁS OKAI

A Mátyás király korabeli magyar középhatalmat a halála után fellángoló belső ellentétek, az 1514. évi parasztháborús különösen az 1526. évi mohácsi csatavesztés alapjaiban rendítették meg. A török hódítás három részre szakította az országot. Magyarország területe kétszáz esztendőre hadszíntérré változott.

Szakály Ferenc és Pálffy Géza megállapítása szerint a törököktől elszenvedett katonai vereség és hazánk feldarabolódása jelenti *a magyarság „első Trianonját”* (Pálffy, 2015). S csakugyan, innentől kezdve a közép-európai régió vezető népének sorsáról idegenben döntöttek (Bécsben, Isztambulban vagy Rómában). A magyarság gazdasági, szellemi és erkölcsi erőforrásait nagyhatalmi törekvések, politikai torzalkodások s főként a kétségbeesett önvédelmi küzdelmek emésztették fel. Az ország központi, síksági területei – a pusztítás, vérvesztés és elvándorlás következtében – elnéptelenedtek, miközben a Kárpátok védelmében élő nemzetiségek (szlovákok, ruszinok, románok) kevesebb veszteség árán vészelték át a szakadatlan háborúzást, s egészséges demográfiai növekedést mutattak; miközben folyamatos volt a török elől menekülő délszlávok és románok beáramlása. Az ország etnikai térszerkezetének átalakulását Bécs tudatos telepítési politikája tetőzte be, amelynek célja nem csupán az adóbevételek és a birodalom védelmi képességeinek növelése volt, de nyilvánvalóan a magyar nemesi alkotmány védelmében gyakorta felkelésekben, függetlenségi mozgalmakban megnyilatkozó „lázadó magyarság” féken tartása is. E kettős folyamat eredményeként a török kiűzése (1718) után a magyarság saját országában egyharmados kisebbségbe szorult.¹ S a visszahódított területeken sem tudta megvetni a lábát, mert a bécsi udvar hatvan évre a magyarokat kitiltotta az ország hadiszákmányának tartott legtermékenyebb vidékéről. Ugyanakkor tömegesen telepítettek oda „megbízható” katolikus németeket,² s a déli határszakaszon megszervezett Határőrvidéken a szerb, horvát és román nemzet tagjai is számos kiváltságot nyertek. E megosztó politika kínált lehetőséget a peremvidékeken mind jobban elszaporodó, megerősödő *nemzetiségeknek saját nemzetépítési céljaik* kiérlelésére s majdan megvalósítására (Gulyás, 2012:217–224).

A 18. század végén jelentkező nemzeti ébredés a nacionalizmus és irodalmi romantika eszméitől segítve bontakozott ki a térségben. A nemzetiségek immár nemcsak demográfiai erejükre hivatkoztak,³ de egyenértékűségüket előkelő származásukkal is igazolni kívánták – saját eredetmítoszaik megalkotásával.⁴ Ebben az ábrándos dicsőfényben a „harcos-erőszakos” magyarok mint „barbár ázsiai”⁵ jövevények jelentek meg, akik éket vertek a kulturált, „békés szlávok” homogén tömegébe. Bizonyára ezért is látnak napvilágot ebben az időszakban azok a politikai programok, amelyek Oroszországtól várják a szlávok egyesítését, illetve felszabadítását.⁶

A magyar köznemesség, amely politikailag a megyei közigazgatásban iskolázódott, a 18–19. század fordulóján szembefordult a dinasztia központosító szándékával. Közjogi küzdelme összefonódott az ország gazdasági-társadalmi modernizálásával. A reformkor hatalmas szellemi és erkölcsi energiákat szabadított fel. A politikai elit programjának legnagyobb hatású pontja volt a nemesi kiváltságok nagy részének (pl. az adómentességnek) önkéntes feladása és a *közteherviselés* meghirdetése, amely egy csapásra tömegbázist teremtett a nemzeti célok kivívásához. Valójában Bécs németesítő politikája ellenében a nemzetiségek érdekközösségben álltak a reformer magyarokkal, s példaként tekintettek rájuk – ugyanakkor ellenséggént is, saját nemzeti karakterük meghatározása érdekében (Sokcsevits, 2004:131–154). Különösen, miután 1844-ben a latin helyett a magyar lett az ország hivatalos nyelve. A vetélytársá váló nemzetiségek – részben önvédelmi megfontolásból – a császári udvar szövetségét keresték, s ez vezetett az 1848/49-es magyar forradalom és szabadságharc idején a fegyveres összecsapásokhoz, amelyek a románok és szerbek esetében polgárháborús jelleget öltöttek.⁷ A törvényesen megválasztott magyar kormány eltiprásában így nemcsak „Európa csendőre”, a cári Oroszország, de a bécsi reakció oldalára sodródott nemzetiségek is részt vettek.

A Habsburg Birodalom 1848/49-ben súlyos presztízsvesztést szenvedett el, de az igazi mélyrepülése csak a magyar szabadságharc leverése után tíz évvel kezdődött, a francia–piemonti szövetségtől elszenvedett vereségével, amely jelentős területi veszteséggel járt. 1866-ban rövid és heves testvérháborúban alulmaradt Poroszországgal szemben is, amely kitészkelte a Német Szövetségből is. Bizonytalan helyzetében a dinasztia a kompromisszumok útjára tért. A magyarság 1867-ben – példás önmérsékletet tanúsítva – Deák Ferenc vezényletével elfogadta a kiegyezést.

A magyar politikai elitnek valójában két választása volt: az ország föderatív átalakításával⁸ megegyezni a nemzetiségekkel, avagy a megtorlás és önkényuralom két évtizedes passzív ellenállása után a paritásos hatalommegosztást választani. Ez utóbbi, rövid távon kisebb erőfeszítést és több előnyt kínáló alternatívát választva jött létre az osztrák–németek és magyarok vezette dualista Monarchia.⁹ A birodalmi centralizáció eszméje a történelem sülylesztőjébe került, ám egy hárompólusú birodalom kialakítására nemcsak a csehek tettek 1871-ben sikertelen kísérletet, hanem egy egyenrangú délszláv alkotóelem kialakításának igénye a horvát politikai törekvésekben is megmutatkozott.

Az erőviszonyoknak megfelelően kimunkált új államszerkezet ugyanakkor meglehetősen merevnek bizonyult.¹⁰ Ráadásul a kevert népességű birodalom eltérő gazdasági fejlettségű¹¹ és kulturális hagyományú régiókból állt, amelyek így szellemi-mentális közösséget sem alkothattak. Még a homogénebb magyar államfél esetében sem, mint-hogy a sok évszázados „*hungarus*” közös múlt kötelékei, sőt, emlékei is jócskán fellazultak. A társadalom belső kohézióját tovább gyengítette, hogy a (homogén nemzetállamok esetében markáns összetartó tényezőnek számító) nacionalizmus az ellentétek kiéleződésével inkább szétforgácsoló erőként hatott.

Az önálló államiság megteremtésén s a nyugati közvélemény támogatásának elnyerésén fáradó egyes délszláv és cseh politikusok ezért is nevezhették – igaztalanul – „*a népek börtönének*” Ausztria-Magyarországot (Makkai, 2012).

A magyar politikai elit 1867-es „révbe érkezése” csalóka látószöveget kínált a nemzet-építés és a nemzetiségi politika távlati kihívásaihoz. Noha (nyelvre, fajra, vallásra való tekintet nélkül) egyenlő jogokat biztosított az ország minden lakója számára, a nyugati államnemzetek mintájára mégis ragaszkodni próbált „az egységes magyar politikai nemzet” eszméjéhez, hivatkozva a magyarság államalkotó képességeire és a haza védelmében hozott súlyos véráldozataira. (Egyedüli kivételnek a horvát „társnemzet” számított, amelynek autonóm fejlődését az 1868: XXX. törvénycikk újolag biztosította.)

Ezen felfogás lenyomatának tekinthetjük az Európában példa nélkül álló nemzetiségi törvényt is (1868: ILIV. tc.). A törvény-előkészítő bizottság részben nemzetiségi szakértőkből állt, ám azt nem tudták elérni, hogy a létszamarányos nemzetiségi képviselő elve bekerüljön a jogszabályba. A szerbek, románok autonóm egyházszervezetükre és nagycsaládos, patriarchális társadalomszerveződésükre tekintettel *kollektív jogokat* is követeltek, ami a magyarság kedvezőtlen demográfiai helyzetében, a pánszlávizmus vélt-valós fenyegetésében alááshatta az állam területi egységét. Ez utóbbi igényük ellentmondásban állt a személyi jogokat preferáló liberális korszellemmel és a nyugat-európai politikai gyakorlattal is. A törvény alkotói (jelesül Eötvös József) mégis megbékítő szándékkal széles nyelvi-kulturális jogokhoz kívánták juttatni idegen ajkú polgártársaikat,¹² még ha a törvénynek több pontja nem is vált élő gyakorlattá.¹³

A korszakos jelentőségű törvény érvényességének megkérdőjelezéseként s a kormányzat előzékeny nemzetiségpolitikájának elutasításaként értelmezhető a törvénycikk nem szűnő heves bírálata, illetve az, hogy a nemzetiségi pártok végül a politikai passzivitás mellett döntöttek. Amikor azonban a közéletnek ismét aktív szereplőivé váltak, a századforduló heves politikai vitái során viszont már a törvény maradéktalan végrehajtását követelték a kormánytól. A békéltetés és megbékélés előfeltételei azonban ekkor közel sem voltak olyan kedvezőek, mint a kiegyezés időszakában.¹⁴ A kormányzat stabilitása, a kedvező demográfiai mutatók,¹⁵ a kiugróan gyors életszínvonal-emelkedés¹⁶ és a Magyar Királyság ezeréves fennállása örömmünnepe miatt a magyar politikai elit új nemzedékén egyfajta önelégültség lett úrrá. A választójog korlátai miatt csak elenyésző arányú parlamenti képviselőre jutó nemzetiségek jelentőségét alábecsülték,¹⁷ akaratnyilvánításaik jelentős része így a nemzetiségi sajtóban kapott nyilvánosságot. Ezekre a kormányzat rendszerint retorzív válaszokat adott, ugyanakkor nem volt képes megfékezni a jórészt a rossz eltartóképességű nemzetiségi vidékeket sújtó tömeges kivándorlást. Átgondolt, önzetlen agrár- és szociálpolitikával pedig volt esély a népességkiáramlás mérséklésére és egy, a közös hazához szorosabban kötődő, lojálisabb nemzetiségi attitűd kialakítására.

Ezzel szemben az erőszaktól sem mentes választási kampányok, a szlovák kulturális intézmények elsorvasztása, a Bánffy-kormány idején történt nemzetiségi iskolabezárások, a földrajzi és személyi nevek magyarosítása, valamint a III/3-as ügyosztály felállítása a nemzetiségi politikusok és sajtó megfigyelésére nagy visszatetszést keltettek. Külföldön is, miután a nemzetiségek jogos és vélt sérelmeiket nemzetközi fórumokra vitték.¹⁸ Az 1848/49-ben világtörténelmet írt magyarság nemzetközi megítélése így látványosan megromlott (lásd Jeszenszky, 1986). Különösen az által, hogy neves külföldi publicisták (mint a brit Robert William Seton-Watson vagy Henry Wickham Steed) és

írók (pl. Bjørnstjerne Bjørnson norvég költő) egy, a nemzetiségi propagandával összefonódó lejárató kampány hangadói lettek. A „brutális” magyarosítás igaztalan vádját¹⁹ Budapest nem vette komolyan, s nem számolt a baloldali politikai erők s a befolyásos szabadkőművesség osztályharcos, avagy vilájobbító bírálatainak eróziót okozó hatásaival sem.²⁰ Ez érvényes a másik országfél parlamentjéből és sajtójából érkező, politikai érdekből fakadó bírálatokra is, noha a birodalom túloldalán egyharmados számbeli kisebbségben lévő németek éppoly görcsösen igyekeztek megtartani fogyatkozó hatalmukat, mint az immár csekély abszolút többségbe kapaszkodó magyarok a Lajtán innen (Zöllner, 1998:334, 337). Az általában szláv katolikus szavazóbázissal bíró ausztriai hivatalnokkormányok is nehezen birkóztak az obstrukciós parlamenti (és utcai) küzdelmekben összekovácsolódó ellenzékkel. A kudarcos cseh trialista kísérlet (1871)²¹ után radikális eszközökhöz nyúló ifjúcsehek, a megalkuvást nem ismerő olasz irredenta, a lengyelek szívós államteremtő törekvései s az 1875–1878-as balkáni válsággal akuttá váló délszláv probléma kikényszerítették a párhuzamos közigazgatás költséges, de a nemzetek megbékélését kevésbé szolgáló formáit,²² s 1907-ben az általános férfi választójogot (Zöllner, 1998:330).²³ A legtöbb adót fizető németek viszont mindezek ellenére a birodalom „gazdáinak” öntudatával igényelték továbbra is a vezető posztokat. A decentralizáció veszteseiként a megoldást sokan Georg von Schönernek a nagy-német egyesülési programjában vélték megtalálni.²⁴

A régióban időközben a nemzetközi viszonyok is megromlottak. A Monarchia a '80-as években, illetve a századelőn hosszan tartó vámháborúba keveredett román és szerb szomszédjával. S minthogy alapos diplomáciai előkészítés nélkül 1908 októberében bekebelezte az 1878-as berlini kongresszus felhatalmazásával megszállt Bosznia-Hercegovinát, nemcsak a délszlávok, de a „gazdaállam” Törökország és a szláv protektor, Oroszország részleges katonai mozgósítását is kiváltotta. Olaszország és Románia ugyancsak rosszállását fejezte ki a lépés miatt, noha (1882, ill. 1883 óta) szövetségben álltak a központi hatalmakkal, a kettős Monarchia „területrablása” mindkét országban az irredenta kampány fokozódását idézte elő. Ezért sürgetett Conrad von Hötzendorf, a Monarchia gyakorlatias felfogású vezérkari főnöke a világháborúban majdan az ellenfélhez pártoló szomszédok ellen több alkalommal is megelőző csapást (Zöllner, 1998:333, 335).

A nemzetközi kapcsolatok viharai belpolitikai hullámokat is vertek, s felszították a „délszláv kérdésben” sűrűsödő nemzeti ellentéteket,²⁵ amit a trónörökös környezetében születő tervek a Monarchia szövetségi állammá formálásáról sem tudtak érdemben csillapítani.²⁶

A magyar politikusok legjava azonban ekkor már tisztában volt azzal, hogy a nemzetiségek számát gyarapító észszerűtlen területszerzés komoly veszélyt jelent a Magyar Királyság területi épségére. Az európai fegyverkezési versenyben késhegyig jutó haderőfejlesztési viták (1888, 1903, 1911) után, a háború előestéjén a birodalom legbefolyásosabb államférfijának tartott gróf Tisza István békéltető tárgyalásokat kezdeményezett a románokkal, horvátokkal és szlovákokkal is.²⁷ Ezek szerény eredményei azonban már elégtelenek voltak a saját nemzeti létre törekvő, szakadár nemzetiségi elitek leszerelésére.²⁸

A MONARCHIA ÉS BENNE A MAGYAR KIRÁLYSÁG SZÉTHULLÁSA

A világot csakhamar lángba borító háború, mely alapjaiban változtatta meg a régió hatalmi viszonyait, kiváló alkalmat kínált a birodalom peremtartományaiban koncentráldó nemzetiségek elszakadására. A továbbiakban a felbomlás és a békemű megszűlésének folyamatát főként Zeidler Miklós kitűnő monográfiájára támaszkodva kívánom összefoglalni (Zeidler, 2009).

Az antant erőtartalékai bővítése érdekében jelentős területek megszerzésének ígéretével bírta szövetségesei cserbenhagyására az olasz és román kormányzatot.²⁹ A nemzeti szállásterület kiterjesztéséért folyó versenyfutásba azonban a horvát, szerb és cseh politikai emigráció vezetői is bekapcsolódtak. A Monarchia háterszágának gyengítésére diverzáns akciókat, majd katonai támogatást ígértek az antantnak. Egy föderatív, közös délszláv állam megalakulása érdekében folytatott diplomáciai kampányt az 1915 tavaszán Londonban megalakult Jugoszláv Bizottság, míg a cseh és szlovák nemzet egységét hirdető Cseh Külföldi Bizottság néhány hónappal később Párizsban kezdte meg működését. A két – egymással is rivalizáló – szervezet területi igényei messze túlmutattak az etnikai határokon (Zeidler, 2009:21).

Az idős I. Ferenc József után, 1916-ban trónra került IV. Károly a további háborús megpróbáltatások elkerülése érdekében 1917 márciusában különbékét ajánlott az antantnak, de a kísérlet meghiúsult. Néhány nappal később viszont a mély társadalmi válságba zuhant Oroszország pótlására az antant oldalán hadviselő féllé lett az Egyesült Államok. 1917. április 6-i hadüzenetével fordulat állt be a háború menetében, s Thomas Woodrow Wilson elnök 1918. január 8-i kongresszusi beszéde már a háború utáni rendezés elveit tárta a világ elé. 14 pontos programjában még a Monarchia fenntartása szerepelt, ám a fennhatósága alatt élő népek autonómiájának biztosításával.³⁰ Ezzel lényegileg Anglia is egyetértett. A Monarchia felosztását legkorábban Oroszország indítványozta, az antant politikájában azonban csak akkor állt be fordulat, amikor a breszt-litovszki béke aláírása után fenyegetően valóssá vált a „német Európa” megszületése, s Berlin ez irányú szándékainak komolyságát a szövetséges Monarchia hadügyi gyámság alá helyezése is jelezte.³¹ A német hegemonia ellen Franciaország veszélyes szomszédjának és szövetségeseinek meggyengítésével és saját szövetségi rendszer megalapozásával próbált fellépni. S mindkettőre kézenfekvő megoldást kínált az Osztrák–Magyar Monarchia szétparcellázása! Mindezek fényében 1918. január 7-én elrendelte a franciaországi emigráns csehszlovák hadsereg felállítását. Alig fél év múltán nagyhatalmi szövetségesei is követték példáját, és elismerték a Csehszlovák Nemzeti Tanácsot. (Mint ismeretes, ennek a testületnek az egyik vezéralakja, E. Beneš adta ki a jelszót: „Zúzzátok szét Ausztria–Magyarországot!”) Ezzel zöld utat biztosítottak a Monarchia szakadár nemzetiségi mozgalmainak, hiszen a cseh–szlovák, délszláv, román emigráns politikai lobbistákat lényegében szövetségessé emelték. A megváltozott viszonyokat jelzi, hogy a Monarchia közös külügyminisztériumának fegyverszüneti ajánlatát (1918. október 4.) Lansing, amerikai külügyminiszter azzal utasította el, hogy a békekötés alapjául már nem elégséges a nemzetiségeknek autonómiát kínálni, azok sorsukról már maguk döntenek (Zeidler, 2009:22).

Az újabb diplomáciai kudarc siettetette a pacifista és antantbarát Károlyi Mihály elenzéki kormányának (október 31-i) kinevezését. A békevágy a hadsereg harci morálját alaposan kikezdte, és az ellátási zavarok miatt a hátország is forrongott. Október 23-án megalakult a Károlyi vezette Magyar Nemzeti Tanács, melynek irányításával ki-tört az „őszirózsás” forradalom. Magyarország ismét önálló életre kelt, ám a nemzeti-ségek is megmozdultak... Horvátország október 29-én határozott a magyarsággal 800 éve fennálló jogi kötelékek elszakításáról. A Szlovák Nemzeti Tanács október 30-án jelentette be egyesülését a cseh nemzettel, a délvidéki szerbek pedig november 25-én mondták ki csatlakozásukat a szerb királysághoz. Ezt követte a magyarországi románok december 1-jei egyesülési nyilatkozata, s egy hónap múltán az erdélyi szászok gyűlése is kimondta csatlakozását a Román Királysághoz. Ezek a nem legitim fórumok 1918 novemberétől hatékony támogatást kaptak a védtelen országra törő szerb, cseh és román hadseregektől, amelyek minél kedvezőbb demarkációs vonal kijelölése érdekében – az antant vezérkarának szándékaitól kevésbé zavartatva – magyar területeket vontak ellenőrzésük alá (Lipcsey, 2009:46–47).

Eközben Károlyi és kormánya elkeseredetten próbálkozott az ország megrendült külső és belső viszonyainak megszilárdításával, mindenekelőtt a közellátás megszervezésével. Köztársasággá nyilvánította az országot, s a demokratikus rendezés naiv hitében, kormánya legitimitációját s a megszálló hadseregek megfékezését is remélve, megalázó katonai paktumot kötött az antant balkáni hadvezetőségével. A belgrádi konvenciót (november 13.) katonai szempontok aligha indokolták, hiszen a felbomlóban lévő Monarchiával kötött padovai tűzszünet érvényben volt, ennek értelmében nem állomásozott idegen hadsereg Magyarország területén (Zeidler, 2003:31-32). A győztesek jóindulatát keresve a magyar küldöttség mégis elfogadott egy kedvezőtlen megszállási tervet a déli határszakaszon, továbbá megkezdte a külföldön állomásozó, de szétziláló, több százezres magyar haderő visszavonását és lefegyverzését, mi több, jelentős anyagi javakat engedett át az antantcsapatoknak.³² E jóhiszemű, egyúttal felelőtlen lépésekkel a Károlyi-kormány mégsem vált szalonképesebbé a győztesek szemében, viszont katonailag kiszolgáltatta az országot. Nem hoztak eredményt a szlovák és román féllel az ország föderatív átszervezéséről folytatott tárgyalások, ahogy a ruszin és német kisebbségnek egyoldalúan felkínált területi autonómiák sem; még kevésbé a Szlovák Nemzeti Tanáccsal szemben a magyarbarát szlovák képvisellel megkötött, megkésztet autonómiaegyezmény.³³ Az antant továbbra sem ismerte el a Károlyi-, majd a helyébe lépő Berinkey-kormányt, s nem fékezte az előrenyomuló szerb, cseh és román haderőt sem, amelyek nyilvánvalóan kész tények elé kívánták állítani a 1919. január 18-án összeült párizsi békekonferenciát. Az 1919. március 19-i Vix-jegyzék³⁴ további területek feladására utasította a megfogyatkozott magyar haderőt, amely ezzel az ország területének egyharmadára szorult volna vissza. A drámai helyzet a majdani politikai határokat sejtette. Így a kormány, az antantbarát politika teljes kudarcát látva, visszautasította a jegyzéket, és lemondott. Az időközben államfővé választott Károlyi a szociáldemokratáknak adott kormányalakítási megbízást, s immár a nemzetközi munkásmozgalom és Szovjet-Oroszország támogatásában reménykedett. Az új kormányban végül meghatározó szerephez jutottak a Kommunisták Magyarországi Pártja képviselői, különösen a

két párt összeolvadása után kikiáltott Tanácsköztársaság külügyi népbiztosa, Kun Béla, aki a „testvéri” Oroszország szövetségeseiként az antant területi követeléseinek tárgyalásos rendezését javasolta a népek önrendelkezésének wilsoni elve alapján.³⁵ Az antant ekkor egy valamelyest kedvezőbb demarkációs vonal elfogadtatása szándékával Jan Christiaan Smuts tábornokot küldte Budapestre. A bármely magyar kormány számára még így is elfogadhatatlan feltételekkel azonban nem ért célt, ezért Párizs – nyomásgyakorlásul – engedélyezte a román csapatoknak az ország keleti felének megszállását, egészen a Tisza vonaláig. A románok 1919. április 16-án megindított előrenyomulását azonban a megszerveződő Vörös Hadsereg³⁶ sikerrel feltartóztatta, északon pedig a cseh haderőt néhány nap alatt visszavetették a nyelvhatáron is túl. Az ország anyagi és katonai ereje azonban a többszörös túlerővel szemben nem volt elégséges a tartós sikerhez. Ezért Georges Clemenceau francia kormányfő, a békekonferencia elnöke két ultimátumszerű táviratának hatására a hadvezetés kiürítette a visszafoglalt területeket. A kétélű (fenyegető és ígérető) diplomáciával kicsikart visszavonulás demoralizálta a hadsereget, és már nem tudott ellenállni az újabb román offenzívának, amely nem torpant meg a kijelölt demarkációs vonalon. A románok augusztus 3–4-én – ellenállás nélkül – megszállták Budapestet. A tanácskormány még 1-jén lemondott, s tagjainak többsége külföldre távozott. A hivatalba lépő szakszervezeti kormányt az önjelölt kormányfő, Friedrich István követői augusztus 7-én román támogatással letartóztatták. Az ország kaotikus viszonyok között befolyási övezetekre bomlott.³⁷ Párizsban ekkor – a mielőbbi békekötés érdekében – egy brit diplomatát, George Russel Clerkot bízták meg azzal, hogy segítse egy legitim koalíciós magyar kormány megalakulását, s annak előfeltételeként érje el a román megszálló csapatok kivonását. Missziója eredményeként 1919 novemberében (súlyos kilengések után³⁸) a román haderő kivonult a fővárosból és a Duna–Tisza közéről. Néhány nappal később megalakult Huszár Károly kormánya, amely (december 2-án) végre felhatalmazást kapott Párizsból, hogy a békekonferencián a győztesek magas színe elé járuljon.

A PÁRIZSI BÉKEKONFERENCIÁN

A magyar delegáció, élén Apponyi Albert gróffal (akit nemcsak németbarátsága, de az államnyelv terjesztését is szolgáló 1907-es törvényjavaslata is rossz hírbe hozott) január 7-én érkezett meg Párizsba. Tagjai között két későbbi miniszterelnökkel, Bethlen István és Teleki Pál grófokkal, akik Clemenceau (1919. június 13-i) jegyzéke óta mindnyájan tisztában voltak azzal, hogy az ország nagyobbik felének elvesztésével kell számolniuk (Zeidler, 2003:74-75). Új fejlemény volt azonban, hogy a „társállam”, Ausztria javára is területet kell átengedni Európa legrégebbi (több mint ezer esztendeje fennálló) határvonalának átrajzolásával.³⁹ A terület kétharmadát, a népesség 58%-át meghaladó csonkítás, a haderő drasztikus leépítése és a súlyos jótételi rendelkezések a maradék ország önfenntartó képességét is kérdésessé tették. A szomszéd népek gátlástalan területi követelése már egy évvel korábban a szakértői bizottságok asztalán voltak. Mindhárom későbbi utódállam olyan területekre és iparvidékekre is igényt formált, ahol túlnyomóan magyar ajkú népesség lakott. (A csehek a színmagyar Csal-

lóközt, a szerbek a pécsi szénmedencét, a románok a Magyar Alföld keleti peremét is jogos igénynek próbálták beállítani, hivatkozással pl. a vasútvonalak stratégiai jelentőségére.) Az angolszász hatalmak s lényegileg Olaszország is az etnikai határokig terjedően tartották jogosultnak kisebb szövetségeik követeléseit, azonban rendre a francia álláspont kerekedett felül. A háborús felelősségnek a legyőzöttekre hárítása,⁴⁰ az okozott veszteségek fejében az ellenfél megsarcolása ugyanakkor a győztesek közös belpolitikai érdeke és törekvése volt, ám a közép-európai térség feletti befolyás megszerzését leginkább a francia diplomácia ambicionálta. Ebben bizonyára szerepet játszott a revansista „szent gyűlölet”,⁴¹ amit a németekkel szemben tápláltak (a jórészt német lakosságú) Elzász és Lotaringia 1871-es elcsatolása óta. Franciaország volt tehát a legérdekeltebb a közös erővel is csak súlyos áldozatok árán legyőzött Németország meggyengítésében. Abban az értelemben is, hogy veszedelmes szomszédja ne találjon erős szövetségeket a visszavágáshoz. Ezért osztották fel a Monarchiát és az Oszmán Birodalmat, s ezért sújtották újabb területvesztéssel Bulgáriát, és tetemes jóvátételi szankciókkal mindahányat. A másik oldalon Lengyelországnak, Csehszlovákiának, Romániának és Jugoszláviának szerepet szántak Szovjet-Oroszország és a bolsevizmus terjeszkedésének feltartóztatásában. Így kézenfekvő megoldásnak tűnt egyetlen ellenséges ország súlyos büntetése árán hat szövetségest leköteleezni a nekik juttatott területekkel és anyagi (jóvátételi) javakkal.

A január 15-én átvett békefeltételek túltettek a magyar delegáció legrosszabb várakozásain, ezért nagyon is helyénvaló volt, hogy már érkezésükkor szakszerű jegyzékeket tártak a konferencia szakértői elé, hogy valamelyest ellensúlyozzák a nemzetiségek gyakran durván meghamisított adatsorait és propagandisztikus érvelését (amelyek hitelességét – utólag – a döntéshozók maguk is megkérdőjelezték). A magyar álláspontot a kiváló szónok, Apponyi Albert gróf fogalmazta meg (Szarka, 1998:285–297). Másnap a Legfelsőbb Tanács (kormányfők és nagykövetek) előtti meghallgatásán Apponyi angol és olasz összefoglalókkal tarkított francia nyelvű beszédében a dokumentumot a méltányos és tartós békeketeremtésre alkalmatlannak és elfogadhatatlannak nevezte. Felrótta, hogy a győztes jogán meghozott döntés nem áll arányban Magyarország háborús erőfeszítéseivel. Minden vesztes közül a legsúlyosabb területcsonkítással olyan országot sújtanak, amely hadviselőként nem volt a teljes függetlenség birtokában, és amelynek nem adtak lehetőséget, hogy álláspontját képviselve részt vegyen a békemű megalkotásában. Bírálta az *etnikai elv megsértését*⁴² amiatt, hogy közel ötmillió magyart és németet vetettek oda az utódállamok kényére-kedvére. Már a magyar tanárok és hivatalnokok tömeges elbocsátása is bizonyosság volt a politikai diszkriminációra. A szónok az önrendelkezés elvének leginkább megfelelő döntési módnak az ellenőrzött keretek között megtartott népszavazást⁴³ ajánlotta. Utalt továbbá az ország kivételes földrajzi egységéből fakadó előnyökre, amelyek egységes irányítást és gazdálkodást észszerűsítenenek. Felvillantotta végül az erőszakos rendezés hatásaként felgerjedő revánsszellem és a nemzeti kisebbségek elnyomása biztonságpolitikai kockázatait (Szarka, 1998:285–297). Nitti olasz miniszterelnökre hatással volt Apponyi méltóságteljes érvelése. Lloyd George brit kormányfő pedig érdeklődést mutatott a magyar állításokat bizonyító adatok iránt, amire válaszul a magyar főtár-

gyaló bemutatta a hallgatóságnak a földrajztudós Teleki Pál ún. *Vörös térképét*, amely az 1910-es népszámlálás léptékarányos adatait tükrözte, s újdonsága volt az is, hogy a hegyvidéki és pusztai lakatlan tájakat fehér színnel jelölték rajta, így taktikusan, de mindenképpen érzékletesen megmutatkozott a Kárpát-medence etnikai térszerkezetében a magyarság dominanciája. A látottak és a napokkal korábban előterjesztett dokumentáció alapján a brit delegáció – olasz támogatással – a határok és egyes gazdasági kérdések újratárgyalását indítványozta. A merev francia álláspont és a kis szövetségesek heves tiltakozása hatására végül mégis kitartottak az eredeti feltételek mellett, noha a magyar delegáció időközben teherautónyi bizonyító anyaggal egészítette ki a térképekkel és statisztikákkal gazdagon felszerelt módosító indítványait. Ez az elismerést kiváltó alapos és szakszerű dokumentáció azonban csak arra volt elegendő, hogy pénzügyi kérdésekben valamelyest engedékenyebb feltételeket szabtak, és a lényegét nem érintő, szövegszerű korrekciókat is elfogadtak. Ezt a szöveget vette át a küldöttség május 5-én az új francia miniszterelnök, Millerand kísérelőlevelével, amely a határmegállapító bizottságok javaslattételi lehetőségét rögzítette az általuk igazságtalannak ítélt határszakasz esetleges módosítására (a magyar közvélemény felfokozott várakozásaival szemben azonban ez a kitétel pusztán a községhatárok kijelölésére vonatkozott) (Zeidler, 2009:37–39).

A magyar békedelegáció a dokumentum hitelesítését vállalhatatlannak ítélte, és lemondott. A magyar kormány azonban az ország szorult helyzetére tekintettel nem tagadhatta meg az aláírást. Erre a negyedórás diplomáciai aktusra június 4-én a Nagy-Trianon-kastélyban került sor, ahol magyar részről két súlytalan köztisztviselő, a népjóléti és munkaügyi miniszter és a meghatalmazott követ látták el kézjegyükkel a békeokmányt.

Az aláírás napján 10 órakor a maradék Magyarországon megállt az élet: a közintézmények, szórakozóhelyek bezártak, a közlekedés leállt, a zászlókat félárbocra engedték, zúgtak a harangok és a légmentes szirénák. Az egész társadalom gyászolt.

A BÉKEDIKTÁTUM HATÁSAI

A kíméletlen nagyhatalmi érdekek aránytalanul súlyos békefeltételeket mértek a magyarságra, amely döbbent megrendültséggel fogadta a békediktátumot. Erre minden oka megvolt! Magyarország ugyanis (Horvátországot nem számítva is) elvesztette területének 67%-át⁴⁴ úgy, hogy feldarabolásával hat szomszédos országot gyarapítottak a győztes nagyhatalmak,⁴⁵ s ezzel az a különös helyzet állt elő, hogy hazánk Európa egyetlen *önmagával határos* országa lett. Az elszakított területek lakóiból minden 3. magyar volt, s ezeknek a magyaroknak ugyancsak harmada közvetlen az új határok mentén, etnikai többséget képezve, tömbben élt. Ezen drasztikus döntések hátterében kétségtelenül tapintható egyfajta magyarellenesség, szakértői szinten éppúgy, mint a legmagasabb döntéshozói körökben. Zeidler Miklós azonban meggyőző példákat hoz arra, hogy e negatív elfogultságok csupán az aktuális hatalmi érdekek mértéke szerint érvényesülhettek (Zeidler, 2009:30–31).⁴⁶ Az ország lakosainak száma 18 264 533 főről 7 615 117 lélekre csökkent (Vizi, 2016:10).

1. ábra: Elcsatolt országrészek a trianoni békeszerződés után



1. táblázat: Az elcsatolt területek nagysága és népességének aránya

A „kedvezményezett” ország	Az elnyert terület nagysága (km ²)	Az elcsatolt terület népessége (fő)	A magyar népesség aránya (%)
Cseh (szlovákia)	61 633	3 517 568	30,3
Románia	103 093	5 257 476	31,6
Szerb-Horvát-Szlovén Királyság	20 551 (és Horvátország: 42 541)	1 509 295 (Horvátországban: 2 621 954)	30,3 (Horvátországban: 4,0)
Ausztria	4020	291 618	8,9
Olaszország	21	49 806	13,0
Lengyelország	589	23 662	1,0
Elcsatolva összesen:	189 907 (Horvátországgal: 232 448)	10 649 416 (Horvátországgal: 13 271 370)	

Forrás: Saját szerkesztés

A békecsinálók természetesen számoltak azzal, hogy ilyen mértékű csonkításba a magyarság nem tud s nem fog egykönnyen beletörődni, ezért a katonai visszavágást is megpróbálták lehetetlenné tenni számára. A többi legyőzött országhoz hasonlóan a haderő drasztikus leépítését írták elő. A 35 ezer főben maximált zsoldos haderőt kizárólag rendfenntartó és határellenőrzési feladatokra engedélyezték, modern fegyvernemeit (páncélosok, vízi- és légiflotta) felszámolták, fegyverzetét elkobozták. Megtiltották vezérkar felállítását s a hadkiegészítés és mozgósítás bevett formáit. Muníciónál is csak a felhasznált készletek pótlását engedélyezték. A békeokmány a háborús jóvátételt aprólékosan részletezte, a pénzügyi fejezet viszont csak az állami bevételek zárolását írta elő, a későbbben megállapított 200 millió aranykorona sarc és a megszállási költségek fedezetéül. A XI. és XII. fejezet szabályozta a vasúti és vízi közlekedés feltételeit (noha a vasúti szállítóeszközök túlnyomó részét a román hadsereg hadizsákmányként már jó előre „kimenekítette” az országból⁴⁷). A békeszerződés összességében megszabta Magyarországnak a nagyhatalmakkal, az utódállamokkal és az újonnan megalakult Nemzetek Szövetségével fennálló gazdasági, politikai és diplomáciai kapcsolatokat, beleértve az állampolgársági és vagyoni viszonyok szabályozását is.

A Párizs környéki békék tagadhatatlanul csökkentették a kiszolgáltatott nemzeti kisebbségek létszámát a kontinensen, de a Monarchia romjain megalakult államok mindegyike így is soknemzetiségű lett (Csehszlovákiában például több német élt, mint szlovák).⁴⁸ Ennek a kétes eredménynek az ellensúlyozására hozták létre a győztesek a kisebbségvédelmi szerződések rendszerét, amely azonban nem vonatkozott még a vesztes nagyhatalmakra sem, s az utódállamok jelentős része (mint Magyarország szomszédjai) minden eszközzel megpróbált kibújni a kötelezettségek teljesítése alól. Márpedig az elcsatolt területek kisebbségi lakóival történő egyenjogú bánásmód a legjobb biztosítéka lehetett volna a békerendszer hosszú távú fennmaradásának. Az utódállamok azonban deklarált vagy látens formában a homogén nemzetállam kialakításával (durva asszimilációs és telepítési politikával) próbálták a megszerzett területeket „örök időkre” saját fennhatóságuk alatt tartani. Ebben a nemzetközi kisebbségvédelmi fórumok következtelen működése is közrejátszott, hiszen a vitás ügyek töredékében hoztak – kétes értékű – döntéseket, s csak a legkritikább esetben a panaszos kisebbségek javára (Romsics, 1998:204–213, 227).

A Párizs környéki békék a térség gazdasági folyamataiban is súlyos zavarokat idéztek elő. Ennek veszélyét a békekonferencián szakértőként is működő neves közgazdász, J. M. Keynes már 1919-ben jelezte (Keynes, 2000). A súlyos nyersanyaghiány és a területcsonkítás miatt jelentkező feldolgozó kapacitástöbblet egyaránt nehezen kezelhető gondot okozott a magyar gazdaság működésében. Gondoskodni kellett az utódállamokból elűzött vagy elmenekült több mint 400 ezer magyarról, akik évekig vasúti vagonokban és szükséglakásokban tengték életüket (Csóti, 2002). Egyes virágzó városközpontok és régiók egy csapásra sorvadó peremvidékekké váltak (Kovács, 1990). Az utódállamok elzárkózó, autarchiás gazdaságpolitikája véget vetett a munkaerő és tőke korábbi szabad áramlásának és a gazdasági régiók évszázadok alatt kialakult, jól működő munkamegosztásának, ami a Kárpát-medence egészére máig ható hátrányokkal járt.

A nyers hatalmi érdekek mentén kialakuló békerend így nem lehetett hosszú életű. A keserű csalódottság és felháborodás a magyar társadalom egészét magával ragadta. Egymást érték a tiltakozó tüntetések és gyászszertartások. A társadalom minden politikai irányzata a büntető jellegű rendezés felülvizsgálatát szorgalmazta. Legfeljebb a területi igények mértékében mutatkozott különbség. Az irredenta társadalmi szervezetek által is táplált pszichózist a kormányzat megpróbálta mederben tartani,⁴⁹ egyúttal politikai szándékai szerint kiaknázni (részben a revíziós külpolitika támogatására, részben az osztályellentétek csillapítására).

A későbbiekben a magyar revíziós igények jogosságát számos egykori döntéshozó is elismerte. Az 1920-as évek végén a sajtómágnás lord Rothermere nemzetközi támogató kampánya azonban mégsem hozott eredményt, noha a magyar kormányzat korábbi merev álláspontjával szemben nem az ország teljes területi egységének helyreállítását, csupán a nyelvhatárok mentén kialakított, méltányos politikai határok megállapítását szorgalmazta (Romsics, 2003:238–239). A nagyhatalmak azonban az önrendelkezés elvének megfelelő korrekciót sem támogatták, hiszen az felért volna korábbi tévedéseik és politikai felelőségük beismerésével. Az érintett utódállamok viszont katonai-politikai szövetségbe (kisantant)⁵⁰ tömörültek, hogy a megszerzett birtokok elvesztését egyesült erővel akadályozzák meg. Szomszédság- és kisebbségpolitikájukat a „bántottalak, ezért haragszom rád” pszichózisa alakította. A kompromisszumos meg egyezés lehetőségei a békerendszer felülírására így végletesen beszűkültek. Az európai megbékélést kevésbé szolgáló, a háborús revánsot annál inkább megalapozó békemű csődbe jutását jelezte Németország későbbi agresszív fellépése is. A III. Birodalom a szövetségesek minden igyekezte ellenére a '30-as évekre olyan gazdasági-katonai hatalommá fejlődött, hogy megengedhette magának Ausztria, majd a Szudéta-vidék bekebelezését, majd a területi gyarapodását keveslő, fasiszta Olaszországgal közösen felhatalmazást nyert a csehszlovák, majd a román utódállammal kiélesedő területi viták eldöntésére. A nyugati nagyhatalmak engedékeny magatartásának is köszönhetően a német–olasz döntőbírótság 1938-ban hazánkunk ítélte a mai Szlovákia túlnyomóan magyarok lakta déli részét.⁵¹ Ez után Kárpátalja visszavétele következett, arányában kevesebb magyarral, de a történelmi szövetség miatt a közös határ visszaállítása Lengyelországgal elsőrangú stratégiai érdek volt.⁵²

1940 nyarán, eredménytelen magyar–román tárgyalások után, mindkét fél elfogadta a nagyhatalmi döntőbíráskodást. Ezúttal Észak-Erdély és a Székelyföld tért vissza az anyaországhoz (második bécsi döntés).⁵³ 1941 áprilisában délen a Bácska, a Drávaszög és a Muraköz visszacsatolása történt meg.⁵⁴ A németek azonban a térség országainak területi vitáit cinikusan kihasználták a Szovjetunió ellen folytatott háborúban, s a versengő feleket újabb és újabb engedményekre sarkallták, ellenkező esetben a másik fél javát szolgáló lépésekkel fenyegettek.

A revízió miatt – szándékain kívül – háborúba sodródó Magyarország ismét a vesztesek sorsában osztozott. Az utódállamok propagandája a kollektív bűnösség bélyegét ragasztotta a magyarokra, noha mindahány szomszédnép a németek szövetségeseként lépett be a háborúba.⁵⁵ A határváltozások visszacsapásaként a magyar kisebbségek intézményeit, egyházi és kulturális közösségeit ért sérelmek és diszk-

riminatív elbánás a háború végjátékában súlyos atrocitásokba (etnikai tisztogatás) torkollott. Romániában a Maniu-gárdák megtorló akcióival (Gábor, 2016:104–105), Jugoszláviában legkevesebb 20 ezer listázott polgári személy legyilkolásával félemlítették meg az ottani magyar közösséget (Arday, 2002:145–146). A demokratikusnak mondott Csehszlovákiában az állampolgárság tömeges megvonásával, tízezrek deportálásával és százezernyi ember kitelepítésével, javaik elkobzásával kívántak homogén nemzetállamot teremteni.⁵⁶ Az angolszász nagyhatalmak ezúttal lehetségesnek tartották a trianoni határok mentén az etnikai határhoz közelítő határmódosítást, s a szakértők (beleértve az oroszokat is) még egy önálló Erdély tervét is napirenden tartották, ám a fegyverszüneti egyezményben az 1920-as határokat érvényesítették. A Külügyminiszterek Tanácsa 1945. szeptemberi értekezletén már csak a magyar–román határ kisebb korrekcióját tartotta lehetségesnek.⁵⁷ Molotov szovjet külügyi népbiztos azonban mereven elutasította ezt. A magyar békeküldöttség mégis megpróbált egy 22 ezer négyzetkilométeres kiigazítást elérni egy korábban színmagyar, a román betelepítések következtében részben már „fellazított” terület-sávban, de ehhez nem kapott diplomáciai támogatást. Noha a kölcsönösség elvén nyugvó javaslat teljesülésével gyökeresen új helyzet állt volna elő, hiszen közelítőleg annyi román került volna magyar fennhatóság alá, mint ahány magyar Romániában reked. E nem túl elvszerű, de gyakorlatiasan hatásos rendezési mód általános érvényesítésével megszűnt volna Magyarország korábbi egyoldalú zsarolhatósága, és a viszonyos helyzet az utódállamokat nagyobb mértéktartásra szoríthatta volna kisebbségi politikájukban. S ennek mérséklő hatása látványos javulást hozhatott volna a terhes szomszédsági kapcsolatokban. A méltányosság és kiegyensúlyozás helyett azonban ismételten a „nagyhatalmi észszerűség” érvényesült a döntési folyamatban. A vitás kérdéseknek a kisebb ellenállás felé terelését tükrözi az 1947-es párizsi békeokmány, amely cinikusan szemet hunyt a román, szlovák, horvát, (szlovén) kollaborálás ténye fölött, s Magyarországot sújtotta, az 1920-as békediktátum területi rendelkezéseinek helybenhagyásával.⁵⁸ Azzal a különbséggel, hogy a Népszövetség helyébe lépő Egyesült Nemzetek Szervezete nem dolgozott ki az első világháború utáni kisebbségvédelmi rendszert. S ezzel bátorítást adtak arra, hogy Magyarország ismételten „nemzetállammá” nyilvánított szomszédjai sikeresen bevégezzék soknemzetiségű országaik homogenizálását, ami újabb mélypontjára juttatta a szomszédsági kapcsolatokat.⁵⁹ Ebben paradox módon az is a kezükre játszott, hogy a Szovjetunió 1947-től az internacionalizmus hangzatos jelszavával szervezte a csatlós államok szövetségévé a térség nacionalista országait.⁶⁰ A határon túli magyarok ennek a politikának a túszaivá váltak, s – hasonlóan a németekhez – a korábbiaknál is nagyobb megpróbáltatások vártak rájuk. Miközben Trianon és a határok másik oldalán élő hárommilliónyi magyar sorsa érinthetetlen tabuvá lett Magyarországon, amely vesztes voltában (az NDK-hoz hasonló) kivételként a szocialista hazafiság jegyében az internacionalista önfeladás politikáját folytatta.

Az így lepergő évtizedek sajnálatos eredménye, hogy a magyarság létszáma harmadával esett vissza a Kárpát-medencében, míg a szomszéd népeké – az asszimilációs nyereséggel is számolva – csaknem megkétszereződött (Kocsis–Tátrai, 2015:34).

TRIANON UTÓÉLETE

A bűnbakká tett, kifosztott és megalázott magyarság történelmi emlékezetében és nemzeti azonosság-tudatában a trianoni sokk és annak áttételes következményei maradandó torzulásokat okoztak. Erre a tudathasadásos, méltatlan helyzetre a rendszerváltás sem talált gyógyírt. Sikertelen próbálkozások után, a határokon átívelő nemzet-egyesítés érdekében a Fidesz-kormányok idején dolgoztak ki következetes programot (magyar igazolvány, kedvezménytörvény, majd a kettős állampolgárság bevezetése) (Vizi, 2016:203–235). A nemzeti kérdések iránt közömbössé tett nemzedékek felvilágosítására és a társadalmi kohézió erősítésére bevezették az iskolákban a *Nemzeti Összetartozás Napja* ünnepét (a trianoni szerződés aláírásának napján). Az anyaország egyúttal jelentős szerepet vállal a határon túli magyar közösségek és intézményeik fenntartásában és fejlesztésében. A szomszédságpolitikában ugyanakkor nem csupán védnökhatalomként jelenik meg (például az autonómia-törekvések támogatójaként), de őszintén törekszik a gazdanemzetekkel való megbékélésre a jó szomszédi viszony ápolásával. Ezen törekvések a regionális együttműködések programjaiban az Európai Unió anyagi és erkölcsi támogatását is élvezik.

S noha a kollektív kudarcban rögzült önszemléleti torzulások⁶¹ kiküszöbölése éppúgy évtizedekbe telhet, mint a szomszédok között a sok évszázados együttlétben kölcsönösen elszenvedett sérelmek feloldása, mégis most, Trianon 100 éves évfordulója küszöbén érdemes feltenni a kérdést: a kisebbségek lojális állampolgári magatartása és a többségi nemzetek nagyvonalú, autonóm nemzeti fejlődést biztosító politikája vajon megteremti-e az egyetértés és észszerű együttműködés harmóniáját a Közép-Duna-medencében?

A létező előítéletek és kölcsönös gyanakvás ellenére mindenesetre tárgyilagosan megállapítható, hogy a határon túli magyarok minden hátrátétel és jogkorlátozás ellenére, mindenkor következetesen konstruktív magatartást tanúsítottak. Csehszlovákia, a Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlása alkalmával nem bocsátkoztak irredenta, kalandor akciókba – ahogy az anyaország sem. A rendszerváltás idején ugyanakkor a demokratikus átalakulás hívei és munkálói voltak, ellenzékben és kormánykoalícióban egyaránt. A nemzeti kisebbségi küzdelmek nyugati és keleti eszköztárában is gyakori radikális, erőszakos módszereket sem alkalmaztak – ellenkezőleg!⁶² Így tehát a magyarság nem jelent biztonsági kockázatot a térségben, sokkal inkább stabilizációs tényezőnek tekinthető, már az elszakított magyarság kettős kötődése miatt is, hiszen sajátos érték a több térségi nyelv, kultúra és mentalitás ismerete. Ezen ismérvek alapján okkal remélhetjük, hogy – a globalizációs kihívások érdekközösségében, a tisztelet és kölcsönös engedmények szellemében – magyarok és nem magyarok a békés gyarapodást hozó közös jövő alakítói lesznek a Kárpát-medencében.

JEGYZETEK

¹ Mátyás idején az ország 74%-a lehetett magyar etnikumú (Horvátországot is számítva 66,1%). 1790-re ez az arány 31,5%-ra csökkent (Kocsis–Tátrai, 2015:6–7).

- ² A telepesek öt év adómentességet, szabad költözési jogot, ingyen épületfát és vetőmagot kaptak (Kollega Tarsoly, 2011:33–34).
- ³ 1910-ben ők alkották a birodalom relatív többségét (46,6%), míg a szűkebben vett Magyar Királyságban arányuk 25,8% volt. 1910-ben a Lajtán túl a népeységnek alig több mint egyharmada volt német ajkú (Pándi, 1995:182, 184).
- ⁴ A szlovákok a frank vazallus Nagymorva Birodalom eszméjébe, a horvátok a rómaiak előtti illír, a románok a harcos dák hagyományba kapaszkodtak, utóbbiak egyúttal a római kultúra örökösének nevezték magukat. Hamarosan öntudatos politikai programokkal jelentkeztek, mint a dákóromán kontinuitásemélet. 1838-ban a török–oroszfennhatóság alatt álló Valachiában megszületik az Erdély elszakítását célzó nagyromán egyesítési program.
- ⁵ Alexandru Vaida-Voevod, későbbi román miniszterelnök 1907. április 14-én a magyar parlamentben ezeket a verssorokat olvasta fel: „Tíz átkos évszázada élőködtek / Mint vérszomjas poloskák e hazán [...] / Hiába minden, minden, elveszel te / Jogtipró ázsiai söpredék...” (Bíró, 1989:262). A magyarok horvátországi letelepedését a horvát sajtónyelv egyszerűen „tatárjárás”-nak nevezte (*Hrvatsko Pravo*, 1909. május 7.).
- ⁶ Stevan Stratimirović karlócai szerb érsek 1804-ben egy tervezetet küldött I. Sándor cárnak, amelyben Szerbia felszabadítását és Dél-Magyarország szerbek által lakott területeinek odacsatolását indítványozta egy Romanov herceg vezetésével (Gyetvai, 2015:62–63).
- ⁷ Ilyenek voltak a két dél-erdélyi magyar kisváros, Zalatna és Nagyenyed polgári lakosságának lemészárlása román népfelkelők által, vagy az Ó-Szerbiában toborzott szerb gerillák tettei a szenttamási, tiszaföldvári és zentai magyar lakossággal szemben. Ezek váltották ki a magyar honvédsereg megtorló akcióit.
- ⁸ Erre irányuló törekvés volt, hogy 1849 júniusában Kossuth Lajos, a magyar szabadságharc első számú vezetője képes volt „megbékélési egyezményt” kötni a románság képviselőivel. Az emigráció évtizedeiben pedig több társával együtt eljut a Dunai Konföderáció koncepciójához, amellyel a dualista megoldással szemben kínált hosszabb távú előnyökkel kecsegtető alternatívát a térség népeinek.
- ⁹ Ugyanakkor a két vezető nemzet együttes arányát (43,5%) még 1910-ben is kevéssel felülmúlta a szlovákok együttes aránya (46,6%) (Pándi, 1995:184).
- ¹⁰ Egy-egy parlament és kormány Bécsben és Budapesten, a stratégiai tárcák, a kül- és hadügy s az ezek fedezetül szolgáló pénzügy közös miniszterek alá tartoztak, ám azok nem egy felettes birodalmi parlamentnek, csupán a 60-60 fős ún. delegációknak, végső soron az uralkodónak tartoztak felelősséggel. Ez a struktúra számos diszfunkciót és feudális maradványokat is hordozott.
- ¹¹ 1913-ban Magyarországon az egy főre jutó GDP 435 korona, Horvátországban 304 korona volt. A Lajta másik partján, az osztrák–német tartományokban 790 korona, a cseh tartományokban 630 korona, a tenger melléki tartományokban 450, Krajnában és Dalmáciában 300, Galíciában és Bukovinában 255 korona volt (Katus, 2012:473).
- ¹² Mindenekelőtt széles nyelvhasználati jogokat biztosított a kultúra, a közigazgatás és igazságszolgáltatás terén községi és megyei szinten. Biztosította a törvények hiteles fordítását és közzétételét a nemzetiségek nyelvén, amelyek bármelyike a törvényhatóságok jegyzőkönyvi nyelve is lehetett (amennyiben a képviselő-testület 20%-a igényelte). A bírósági peres eljárásokban, beleértve a fellebbezési fórumokat is, hasonló szabályok érvényesültek. Ezek a hatóságok a községekkel, gyülekezetekkel, egyesületekkel saját nyelvükön érintkezhetek. A községi és egyházi ügyintézés, az iskolai oktatás tetszés szerinti nyelven folyhatott, csupán a kormánnyal történő érintkezésben volt kötelező a magyar nyelv használata. A törvény továbbá azt is előírta, hogy az oktatásban, ahol azt a nemzetiségek aránya megkívánja, kisebbségi tanszékeket kell felállítani. Ugyanakkor nemzetiségi polgárok vagy társulások akár felsőfokú tanintézetet is alapíthattak, saját követelményrenddel és pénzalapokkal (Katus, 2012:347–350).
- ¹³ A brit történész, Taylor cinikus elfogultsággal mindezt úgy értékelte: „Nagszerű törvény, kár, hogy egyetlen pontja sem valósult meg” (Taylor, 1998:160). A törvény elinflálódásában a radikális kisebbségi vezetők felelőssége is megállapítható, akik túlzó követelésekkel álltak elő, s meg sem szavazták. A törvény szerb és román kritikusa a nemzetiségek államalkotó voltának kinyilvánítását és azt követelték, hogy a municipiumok hivatalos nyelve a (helyi) többség nyelve legyen. A románok továbbá, a horvát autonóm jogokkal megegyezően, Erdélyben román „vajdát” követeltek, a kormányban román minisztert és a mi-

- nisztériumokba román ügyosztályt, a parlamentben román felszólalást, külön egyetemet, valamint külön román katonaságot (Katus, 2012:592–594).
- ¹⁴ Noha ezekben az évtizedekben még számos idevágó liberális törvény született, pl. 1868-ban a horvát kiegyezésről, a görögkeleti vallásról (1868. június 27-i IX. tc., mely a szerb, román és ruszin nemzetiséget széles vallási autonóm jogokkal ruházta fel), vagy a későbbi egyházi küzdelmek eredményeként alkotott törvények az egyház és állam szétválasztásáról és a zsidóság teljes emancipációjáról (1895. évi XLII. tc., amely „bevett” felekezetnek nyilváníttotta az izraelita vallási közösséget).
- ¹⁵ Magas születésszám, a nyelvhatáron és a városokban végbemenő természetes asszimiláció, a természetlen nemzetiségi vidékeken fokozottan jelen lévő kivándorlás eredményeként 1910-ben (Horvátországot nem számítva) a magyarság 54,4%-os gyenge abszolút többségre jutott (Romsics, 2003:49).
- ¹⁶ A Monarchia fél évszázada alatt a GDP növekedése a szűkebb Magyarországon évi 2,7%-ot tett ki, ez megegyezik a német növekedési rátával. Azaz a korabeli Európában csak Svédország és Dánia fejlődött gyorsabban (Katus, 2012:472).
- ¹⁷ A magyar millennium 1896. évi ünnepségsorozatára a középkori magyar nagyhatalom újjáéledésének illúziója nyomta rá a bélyegét, ami lehetetlenné tette a befogadott nemzetiségek történelmi szerepének, „hozzájárulásának” reális értékelését. Utóbbiak ezért is fogadták az eseményt rideg közönnyel, ugyanakkor önmagukat államalkotó tényezőnek tekintve, lojális állampolgári magatartásukat immár a magyar kormány engedményeihez kötötték.
- ¹⁸ Az 1892-es román felségfolyamodvány (Memorandum) jellemzően oka és következménye is a hatósági fellépéseknek, ugyanakkor az ez ügyben is elindított sajtópereket követő külföldi sajtókampány a valóságosnál sokkal riasztóbb képet festett a magyar belső viszonyokról.
- ¹⁹ Kétségtelen, hogy a magyarság demográfiai növekedése jelentősen meghaladta a nemzetiségeket. De ebben a kevert lakosságú vidékeken jelentős (főként spontán) asszimilációból származó nyereség (zsidó, szlovák, német) csak az egyik összetevő a magyarság magas szaporulati mutatója (főként a kedvezőbb halálozási ráta) és csekélyebb kivándorlási vesztesége miatt (a magyar etnikum az ország középső, jobb eltartóképességű vidékein élt). Nem éppen az „erőszakos asszimilációt” bizonyítja ugyanakkor, hogy a magyar államnyelv ismerete alig haladta meg a 23%-ot a hazai nemzetiségek körében (KSH, 1920:164).
- ²⁰ Erről lásd részletesen Raffay, 2013.
- ²¹ A politikai elit egy része támogatta azokat a cseh törekvéseket, hogy a kettős Monarchiát a fejlett három cseh tartomány „egyenrangúsításával” hárompólusúvá formálják, félő volt azonban, hogy a lengyelek, olaszok stb. is előállnak hasonló követelésekkel, ezért a törvényt előterjesztő Hohenwart-kabinet kénytelen volt lemondani. Nem sokkal ez után a horvátok körében erősödött meg egy horvát–szerb(–szlovén) etnikus háttérre alapozó trialista politikai irányzat (Zöllner, 1998:319).
- ²² Karl Renner személyiautonómia-programja is hatással volt az 1905. évi „morva kiegyezés”-re és 1910. évi bukovinai változatára, ahol a parlamenti választások idején nemzeti kúriákban – külön listán, egyezményes kvóták szerint – versenyeztették az együtt élő nemzetiségek képviselőjelöltjeit (Zöllner, 1998:331).
- ²³ Igaz, a Lajta túloldalán a társadalom nemzetiségi összetételét tükröző feltételekkel csupán két alkalommal tartottak választásokat.
- ²⁴ Az úgynevezett Anschluss azonban majd csak a hitleri Németország valósítja meg 1938-ban.
- ²⁵ Horvátország a nagyhorvát egyesítés elmaradása miatt a jugoszláv együttműködésben keresett kiutat, a magyarok pedig azt nehezményezték, hogy közös pénzügyminisztérium által kormányozták a két tartományt, holott a tartomány bekebelezését I. Ferenc József a magyar királyok ottani középkori uralmának történelmi jogalapjára hivatkozva jelentette be.
- ²⁶ A birodalom nyugati felének szövetségi állammá szervezését az új császár és király, IV. Károly végül csak 1918. október 16-án deklarálta, ám a birodalom néhány napon belül nemzeti régiókra szakadt, és felbomlott.
- ²⁷ S ő volt az, aki a sarajevói merénylet után ellenezte a hadba lépést, mondván, az győzelem esetén is csak a szláv és román népesség növekedését hozná, ami még nagyobb veszélyt jelentene az állam területi épségére.
- ²⁸ A megmászhatatlan elszakadási szándékra világít rá a vezető román kisebbségi politikusnak, Ioan Slavinacnak Herczeg Ferenc író békítő szavaira adott válasza: „Ne higgye, hogy minket okossággal vagy jóság-

- gal meg lehet nyerni. Mi nem is akarjuk, hogy a magyar kormány jól bánjon a román néppel, jobban szeretnők, ha minél kegyetlenebbül elnyomná. Mert mi nem a megegyezést keressük, nekünk a jövőnk érdekében vizsgálra van szükségünk.” Idézem Raffay, 2015:56.
- ²⁹ Az olaszokkal Londonban állapodtak meg 1915. április 26-án Dél-Tirol, az Isztriai félsziget és Dalmácia egy részének átengedéséről; a románokkal egy évvel később, 1916. augusztus 17-én Bukarestben Erdély és további, zömmel magyarok lakta terület elcsatolásáról csaknem a Tisza folyó vonaláig.
- ³⁰ Ám Olaszország javára már az etnikai határok mentén határkorrekciót javasolt, s Lengyelország visszaállításának szorgalmazásával – ugyancsak megkérdőjelezte a Monarchia politikai határait –, de létjogosultságát ekkor még nem (Pándi, 1995:280).
- ³¹ Friedrich Naumann Mitteleuropa-terve 1915-ben született, és Skandináviától a Kaukázus előteréig egy hatalmas német gazdasági befolyási övezetet körvonalazott. A térség népeinek a németektől való függő viszonya ugyancsak kiolvasható volt a tervezetből (Zöllner, 1998:369).
- ³² A balkáni front főparancsnokának nem is volt felhatalmazása a magyar etnikum szállásterületébe mélyen belemetsző demarkációs vonalak kijelölésére, s nem is tartotta magát az általa diktált egyezményhez. Károlyi viszont minden követelését teljesítette. Taktikátlanul az al-dunai német haderő győztes parancsnokának, a hazafélé tartó Mackensen tábornoknak a csapatait is internáltatta (pedig nagy hasznát vette volna az országra törő román sereg ismételt visszaverésében) (Nagy, 2019).
- ³³ Az 1918:X. és az 1919:VI. néptörvény Ruszka-Krajna, nyugati német peremvidék autonómiáját írta körül, s a két terület képviselője miniszterként a kormány tagjává vált. Az 1919:XXX. tc. az 1918. december 3-án megalakult ún. Keleti Tót [Szlovák] Köztársaság autonómiáját szabályozta volna (Zeidler, 2009:23).
- ³⁴ Ferdinand Vix alezredes az antant budapesti összekötője volt (Zeidler, 2003:69–71).
- ³⁵ Kun Béla 1921. március 24-i levele a párizsi békekonferenciához (Zeidler, 2003:71–72).
- ³⁶ A hadseregszervezés frontszolgálatos tisztek és katonák ezreinek önkéntes csatlakozásával és a fővárosi munkásság gyorskiképzésén átesett, toborzott ezredeivel valósult meg.
- ³⁷ Az ország keleti felén (de Észak-Dunántúlon is) a román hadsereg, északon a cseh és szlovák, délen a szerb haderő ragadta magához az irányítást. A maradék területet a Friedrich-kormány, pontosabban a Horthy Miklós altengernagy vezette Nemzeti Hadsereg uralta, illetve Nyugat-Magyarország a királypárti Lehár Antal ezredes fennhatósága alatt állt.
- ³⁸ A „pacifikálás” során súlyos atrocitások történtek (647 személy vesztette életét nem harci cselekmények közben), a rekvirálás és károkozás kilencmilliárd aranykoronát tett ki. A Magyar Nemzeti Múzeum múkinckeseinek elrablását csak Bandholtz tábornok erélyes fellépése tudta meghíúsítani (Lipcsy, 2009:104).
- ³⁹ Az ezeréves határvonal érvényes az északnyugati cseh és a kelet-délkeleti román határszakaszra is.
- ⁴⁰ A román *Adevărul* már 1915-ben így írt: „...kétségtelen, hogy a háborút Vilmos császár és Tisza provokálta...” Idézem: *Romániai Magyar Újság*, 1915. február 21.
- ⁴¹ Léon Gambetta francia miniszterelnök is így fogalmazott: „a köztársaságpártiaknak szorosan egyesülniük kell abban a gondolatban, hogy a reváns lesz a jog és igazság tiltakozása az erőszak és a becstelenség ellen” (Vadász, 1998:119).
- ⁴² Ezt az állítást támasztja alá, hogy kevesebb mint hárommillió magyarországi románra hivatkozva (kétfélmillió kisebbséggel együtt) 103 000 négyzetkilométer területet hasították ki Romániának, míg 7,3 millió magyarnak mindösszesen 93 ezer négyzetkilométert hagytak meg.
- ⁴³ A példás demokrata hírében álló Tomáš Garrigue Masaryk, cseh államfő óvott attól, hogy regionális népszavazásokat tartsanak, mert biztosra vette, hogy ez esetben nemcsak a szímagyar Csallóközt veszítené el az újdonsült Csehszlovákia, de akár a szlovák ajkú népesség is a visszatérés mellett döntene. A szlovák vezetők közül Vavro Šrobár és Milan Hodža hasonló véleményen volt. Idézem Popély, 2010:190–191.
- ⁴⁴ Területi korrekció csupán 1921-ben a nyugati határszélen lebonyolított népszavazással történt, melynek eredményeként Sopron város és környéke ismét az ország részévé vált.
- ⁴⁵ Ez a szám az 1947-es párizsi békével és Csehszlovákia, Jugoszlávia és a Szovjetunió felbomlásával nyolcra módosult (Ausztria, Szlovákia, Lengyelország, Ukrajna, Románia, Szerbia, Horvátország, Szlovénia), és Fiume kikötőváros Horvátországhoz csatolásával Olaszország kiesett a „kedvezményezett” köréből (Kárpátalja 1920 és 1939 között Csehszlovákia, 1939 és 1944 között ismét Magyarország, majd 1991-ig a Szovjetunió része volt; ma Ukrajnához tartozik).

- ⁴⁶ Ezt az állítását igazolja az is, hogy a Párizs környéki békét még csak nem is ratifikáló Egyesült Államok elnöke, Wilson 1912-ben New Jersey kormányzójaként azt a botrányos kijelentést tette, hogy a magyarok bevándorlását meg kell akadályozni, mert értelmi szintjük még a kínai kulik képességeit is alulmúlják (*Romániai Magyar Újság*, 1912. február 22.). Idézi Makkai, 2016:134. A magyar közvéleményben az rögzült, hogy a trianoni határokat az engesztelhetetlen magyarellenesség eredményezte. A magyarellenes indulatok tényét nem tagadva, a kíméletlen határmegvonás okait egy brit diplomata abban látta, hogy a szakértői munkálatok külön bizottságokban folytak, s mindegyik határszakaszra túlzó követeléseket fogalmaztak meg, „hogyan legyen miből engedni”. A magyar fél azonban nem kapott lehetőséget arra, hogy részt vegyen az előkészítő munkában, és a magyar békekezeletékor átnyújtott alapos és szakszerű dokumentáció érdemi tárgyalására, a szakbizottsági javaslatok „összefésülésére” a hónapok óta húzóódó kimerítő munkálatok utolsó fázisában már nem maradt erő és kellő figyelem, így azokat a döntéshozók változtatás nélkül jóváhagyták (Cartledge, 2010:81–94).
- ⁴⁷ A Clerk-misszió 1919. október 23-i beszámolója szerint a románok oly mértékben megfosztották a megszállt területeket a szállítási eszközöktől, hogy az üzemanyag- és élelemellátás gyakorlatilag lehetetlenné vált. Kivonulásukig ez tételesen 39 395 igásló, 1302 mozdony és 34 160 vasúti kocsik elrablását jelentette (Lipcsy, 2009:91, 111).
- ⁴⁸ Jugoszlávia népességének 26%-a, Romániának 28%-a, Csehszlovákiának 36%-a tartozott valamely nemzeti kisebbséghez (Romsics, 1998:196–198).
- ⁴⁹ Pl. 1921 májusában Bánffy Miklós külügyminiszter a külpolitikai érdekek veszélyeztetése miatt az irredenta szervezetek fokozott ellenőrzését kérte a kormányzattól (Zeidler, 2009:107).
- ⁵⁰ Az 1921 és 1938 közötti utódállami együttműködésről lásd Ádám, 1989.
- ⁵¹ Az 1938. november 2-án kelt első bécsi döntés értelmében 11 927 négyzetkilométernyi terület tért vissza 1 060 000 lakossal, amelyből 84% vallotta magyarnak magát (Romsics, 2003:246; Zeidler, 2003:315–316).
- ⁵² Az 1939 márciusában lezajlott visszafoglalás révén, magyar segítséggel tudott megmenekülni (s zömmel nyugatra távozni) a németek és szovjetek harapófogójába került Lengyelországból mintegy százezer katona és civil. A 12 ezer négyzetkilométernyi terület népessége zömmel ruszin volt, de számukra Teleki Pál miniszterelnök területi autonómiát kívánt biztosítani. Törvényjavaslatot terjesztett elő, amit azonban a háborús viszonyok között nem léptettek életbe (Romsics, 2003:246–247).
- ⁵³ Az 1940. augusztus 30-án életbe lépő döntés 43 ezer négyzetkilométeres területet juttatott vissza Magyarországnak. Az 1941-es népszámlálás szerint a lakosság 52%-a magyar, 38%-a román és 10%-a német volt (Romsics, 2003:248; Zeidler, 2003:317–318).
- ⁵⁴ A 11 500 négyzetkilométernyi területen 1 030 000 ember élt. Ennek 39%-a vallotta magát magyar, 19%-a német és 16% szerb anyanyelvűnek. A bánssági, zömmel németek lakta terület viszont német ellenőrzés alá került (Romsics, 2003:251).
- ⁵⁵ Románia, valamint a szlovák és horvát bábállam is részt vett a Szovjetunió elleni háborúban; a szerb csetnikiek is hol a németek oldalán, hol pedig ellenük csatáztak (s a szlovének is kollaboráltak) (Janos, 2003:215, 220–225).
- ⁵⁶ A témáról bővebben lásd Janics, 1980.
- ⁵⁷ A szovjetek már a román fegyverszüneti egyezménybe bele kívánták foglalni, hogy Besszarábia elvesztése fejében Romániáé lesz „Erdély vagy annak nagyobbik része” (Romsics, 2003:276).
- ⁵⁸ Mi több, az egykori magyar koronázóváros, a szlovák fővárossá tett Pozsony fejlődésére tekintettel további három magyar falu átadására kényszerült (Romsics, 2003:297–303; Zeidler, 2003:323–326).
- ⁵⁹ Eszköztárukba a vagyonelekobzás, a nyelvi és kulturális jogok korlátozása, a kollektív jogfosztás (lásd Beneš-dekrétumok), kitelepítés, sőt a népirtás is beletartozott (mint Jugoszláviában 1944/45 telén). Jelenleg a még mindig túlnyomóan magyar Csallóköz és a Székelyföld sem jogosult autonómiára.
- ⁶⁰ A nemzeti hagyományok ápolása „burzsoá nacionalista elhajlásnak” számított. A témához lásd Kovács, 2015. Ennek „eredményeként” az új nemzedékek már szinte semmit nem tudtak arról, hogy a határok másik oldalán többmilliónyi magyar él.
- ⁶¹ A témáról lásd Ujváry, 2014. A torzulásokat beszédesen jellemzi, hogy az első bécsi döntés után egy év alatt 29,3 ezrelékről 23,6 ezrelékre csökkent a magyarországi öngyilkosságok száma. Ilyen mértékű csökkenésre nem volt példa a korabeli Európában (Romsics, 2003:248).

- ⁶² A kisebbségi magyarság sosem folyamodott a szélsőséges IRA vagy a baszk ETA terrormódszereihez. Lojális, jogkövető magatartására jellemző, hogy 1990. március 19-én Marosvásárhelyen több tízezer kisebbségi magyar Bibliával és gyertyával a kezében, némán tüntetett az anyanyelvi oktatás szabadságáért. Felelőtlen politikusok szélsőséges román csoportokat szabadítottak rájuk, és az esemény magyarelles pogromba torkollott („fekete március”).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ádám Magda (1989): *A kisantant és Európa 1920–1929*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Arday Lajos (2002): *Magyarok a Délvidéken, Jugoszláviában*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Bíró Sándor (1989): *Kisebbségben és többségben. Románok és magyarok (1867–1940)*. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern.
- Cartledge, Bryan (2010): *Trianon egy angol szemével*. Officina, Budapest.
- Csóti Csaba (2002): A menekült köztisztviselők társadalmi integrációjának keretei 1918–1924 között. *Limes*, 15. évf., 2. sz., 25–39.
- Fejtő Ferenc (1997): *Rekviem egy hajdanvolt birodalomért. Ausztria–Magyarország szétrombolása*. Atlantisz–Mínerva, Budapest.
- Gábor Ferenc (2016): Fekete-Körös völgyi magyar mártírság. In: Botlik József (szerk.): *Kárpát-medencei magyar vértanúság*. Magyarok IX. Világkongresszusa, Budapest.
- Gulyás László (2012): *Küzdelem a Kárpát-medencéért. Regionalizáció és etnoregionalizmus, avagy a nemzeti és nemzetiségi kérdés területi aspektusai Magyarországon 1690–1914*. Kárpátia Stúdió, Budapest.
- Gyetzai Mária (2015): A menekültkérdés színe és fonákja: a szerbek betelepülése Magyarországra a kezdetektől az 1848–49-es felkelésig. *Kisebbségkutatás*, 24. évf., 3. sz., 43–68.
- Janics Kálmán (1980): *A hontalanság évei*. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern.
- Janos, Andrew C. (2003): *Haladás, hanyatlás, hegemonia Kelet-Közép-Európában*. Helikon Kiadó, Budapest.
- Jászi Oszkár (1986): *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Jeszenszky Géza (1986): *Az elvesztett presztízs. Magyarország megítélésének megváltozása Nagy-Britanniában (1894–1918)*. Magvető Kiadó, Budapest.
- Katus László (2012): *A modern Magyarország születése. Magyarország története 1711–1914*. Kronosz Kiadó, Pécs.
- Keynes, John Maynard (2000): *A békeszerződés gazdasági következményei*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Kocsis Károly – Tátrai Patrik (2015): *A Kárpát–Pannon-térség változó etnikai arculata*. MTA Csongrádi és Földrajztudományi Kutatóközpont, Budapest, www.mtafki.hu/konyvtar/karpat-pannon2015/pdf/Changing_Ethnic_Pattern_Carpatho_Pannonian_Area_2015.pdf.
- Kollega Tarsoly István (2011): *II. József német telepesei 1784–1787*. PhD-értekezés, PPKÉ, Budapest, https://bt.k.ppe.hu/uploads/articles/56720/file/disszertaciok/kollega_tarsoly_2012_d_k.pdf.
- Kovács Dávid (2015): A kádári politika és a nemzeti identitás. A viszonyrendszer értelmezései. In: Bertényi Iván et al. (szerk.); *Varietas Europica Centralis. Tanulmányok a 70 éves Kiss Gy. Csaba tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 219–236.
- Kovács Zoltán (1990): A határ menti területek központhálózatának átalakulása az első világháború utántól napjainkig. *Földrajzi Közlemények*, 114. évf., 1–2. sz., 3–16.
- KSH (1920): *Magyar Statisztikai Közlemények. Új sorozat. Az 1910. évi népszámlálás*. 64. kötet, M. kir. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- Lipcey Ildikó (2009): *103 nap. Budapest román megszállása*. Magyarok Világszövetsége, Budapest.
- Makkai Béla (2012): The Austro-Hungarian Monarchy – 'The Prison of Folks'? *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, Vol. 2, No. 1–2, 5–16.
- Makkai Béla (2016): *Határon túli magyar sajtó – Trianon előtt. Bukaresti és észéki magyar lapok az identitásörzés és a kisebbségi érdekvédelem szolgálatában (1860–1918)*. Média tudományi Intézet, Budapest.
- Nagy Gergely (2019): *A belgrádi konvenció*. www.elsovilaghaboru.com/tortenete/cikk/a_belgradi_konvencio.
- Pálffy Géza (2015): Mohács radikálisabb változásokat hozott, mint Trianon. *Transindex*, <http://vilag.transindex.ro/?cikk=25515>.

Makkai Béla: Trianon – „hol nemzet süllyed el...”

- Pándi Lajos (szerk.) (1995): *Köztes-Európa, 1763–1993*. Osiris–Századvég, Budapest.
- Popély Gyula (2010): *Felvidék 1914–1920*. Magyar Napló Kiadó, Budapest.
- Raffay Ernő (2013): *Politizáló szabadkőművesség. Jászi Oszkár és a Martinovics páholy államellenes tevékenysége 1906–1912*. Kárpátia Stúdió Kft., Budapest.
- Raffay Ernő (2015): Goga Octavian a magyar kultúra nemzeti karakterének sorvadásáról és ennek okairól. In: Makkai Béla (szerk.): *A Felvidék krónikása. Tanulmányok a 70 éves Popély Gyula tiszteletére*. KRE – L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Romsics Ignác (1998): *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és 20. században*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Romsics Ignác (2003): *Magyarország története a XX. században*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Sokcsevits Dénes (2004): *Magyar múlt horvát szemmel*. Magyar a Magyarért Alapítvány, Budapest.
- Szarka László (1998): *Duna-táji dilemmák. Nemzeti kisebbségek – kisebbségi politika a 20. századi Kelet-Közép-Európában*. Ister, Budapest.
- Taylor, Alan J. P. (1998): *A Habsburg Monarchia 1809–1918*. Scolar Kiadó, Budapest.
- Ujváry Gábor (szerk.) (2014): *Történelmi traumáink*. Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár.
- Vadász Sándor (szerk.) (1998): *19. századi egyetemes történelem 1789–1914*. Korona Kiadó, Budapest.
- Vizi László Tamás (2016): *A sérelmi politizálástól a nemzeti összetartozásig. Trianon, revízió, határkérdés, nemzetegyesítés 1920–2010*. Cepoliti Kiadó, Budapest.
- Zeidler Miklós (szerk.) (2003): *Trianon*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Zeidler Miklós (2009): *A revíziós gondolat*. Kalligram, Pozsony.
- Zöllner, Erich (1998): *Ausztria története*. Osiris Kiadó, Budapest.

Novák Attila

Vázsonyi Vilmos és kora – a recepciós törvények idején

Vilmos Vázsonyi and His Era During the Reception Acts



Összefoglalás

Vázsonyi Vilmos (1868–1926) a 20. század egyik leghíresebb magyar zsidó politikusa. Pályája a véderővitával, majd a zsidóság egyenlőségéért folytatott harc megvívásával indult, melynek kapcsán országos ismertségre tett szert. Vázsonyi felfogása szerint a zsidó emancipációt a magyar nemzet érdeke kívánja. Koncepcióját, hogy a zsidó vallás egyenjogú legyen a többivel, az általános vallási egyenlőség jegyében, többen is bírálták. A jogász-politikus a neológiahoz sorolt *Egyenlőség* lapban fogalmazhatta meg elképzeléseit, megszerezve sok budapesti polgár szimpátiáját is, melyet pártalapításai és politikai sikerei is bizonyítanak.

Kulcsszavak: recepció, neológia, zsidóság

Summary

Vilmos Vázsonyi (1868–1926) was one of the most famous Hungarian Jewish politicians of the 20th century. He began his career with the so-called “defence debate” and continued with his fight for the equality of Jews. In Vázsonyi’s opinion, the emancipation of Jews is in the interest of the Hungarian nation. His claim that the Jewish religion should be given equal rights with the others in the spirit of the general equality of religion was criticized by several people. The lawyer and politician published

DR. NOVÁK ATTILA PhD, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Molnár Tamás Kutatóintézet (Novak.Attila@uni-nke.hu).

his ideas in the paper *Egyenlőség*, gaining the sympathy of many Budapest citizens, as evidenced by several parties founded by him and by his political success.

Keywords: reception, neologs, Jews

Az 1868-ban Sümegen született Vázsonyi Vilmos tulajdonképpen sokáig a magyar zsidó politikában mozgott, s csak a recepciós küzdelmek végeztével fordult a tágabban értelmezett magyar politikai közösség felé. Zsidó politikán itt azt a fajta politikai törekvést és cselekvést értjük, amely a zsidó identitást felvállalva, a zsidóság vélt vagy valós érdekeit többnyire (de nem kizárólag) zsidó orgánumokon, szervezeteken keresztül képviseli a demokratizálódó politika színterén. Nem a különféle „házi zsidók” kijárásos politikájáról van tehát szó, hanem modern és demokratikus viszonyok közepette megvalósuló érdekérvényesítésről, amelynek a feltételei a korabeli Magyarországon már megteremtődtek. Vázsonyi Vilmost nem az vezette, hogy különjogokat szerezzen a zsidóság számára, hanem azokat a jogi akadályokat akarta lebontani, mely a felekezeti egyenjogúság útjába állott – éppen a zsidóság számára.

Vázsonyi dunántúli zsidó családban született, édesapját Weiszfeld Adolfnak, édesanyját Engel Katicának hívták. A szülők Csabrendekről költöztek át Sümegre. Apai részről rabbicalád leszármazottja, testvérei közül (hatan voltak) többen Vázsonyira magyarosítottak. A dolog később humoros fordulatot vett, mert – egyes híresztelések szerint – az ország összes Weiszfeldje Vázsonyi akart lenni, látva Vázsonyi Vilmos óriási politikai sikereit.¹ A család 1874-ben költözött Budapestre, oka tulajdonképpen az volt, hogy Dávid fiuk után akartak jönni, ő azonban 1878-ban meghalt. A gazdasági érvényesülés vágya még megfogható okként. Az akkor még Weiszfeld Vilmosként ismert kisleány 1874 szeptemberében lett a Síp utcai iskola tanulója, később a Széna téri gimnázium, majd a Markó utcai királyi katolikus gimnázium tanulója. Az egyetemen frekventálta az Olvasó Kört, ám – mivel szembehelyezkedett a vezetőség Tisza-párti híveivel – barátaival inkább a Kammon kávéházban tartották a megbeszéléseiket. 1892-ben végezte el a jogi egyetemet, utána ügyvédként dolgozott.

Meg-megszóltat közéleti ügyekben (a véderővitában, illetve a Kossuth Lajos állampolgárságáról szólóban), de először a recepciós vitákban állt ki „teljes fegyverzetével” a plénum elé. A különféle zsidó fórumokon képviselt véleménye azonban belesimult későbbi politikai pályafutásába, hiszen e küzdelemnek a célja az volt, hogy a már előbb említett célok mellett saját pályáját mint magyar politikusét előmozdítsa és segítse.

A KEZDETEK

A magyarországi zsidóság egyenjogúsítási (vagy recepciós) küzdelme az egyházpolitikai reformokkal összefüggésben jelent meg a magyar közéletben. A katolikus egyház már az 1868. évi LIII. törvénycikk 3. paragrafusával sem értett egyet, hiszen az előírta, hogy a fiúknak apjuk, a lányoknak anyjuk vallását kell követnie. Az egyház ilyen

esetben is ragaszkodott az összes gyermek katolikuságához (csak akkor adta össze a párt, ha a más vallású fél reverzálist adott). Mindez nagyon sok problémát okozott: gyakran fordult elő az, hogy a törvény szerinti protestáns gyermeket a katolikus pap anyakönyvezte (ezek voltak az ún. elkeresztelési ügyek). Az állam nemcsak a konfliktust „gerjesztette”, de enyhíteni is szerette volna: Csáky Albin vallás- és közoktatásügyi miniszter 1890 februárjában alkotott rendeletében erre kísérletet tett, ám ez még inkább fokozta a katolikus egyház és az állam közti feszültséget.

A recepciós igény pedig egyszerűen annak volt a következménye, hogy a magyar társadalomba egyre inkább integrálódó, ugyanakkor magyar nemzeti érzésű zsidóság nem hasonló, hanem azonos jogokat követelt magának az élet minden területén, így a politikában is. „Avantgarde”-ja már integráns része volt a társadalom különféle területeinek: szerkesztőségekben, ügyvédi irodákban, egyetemeken is dolgoztak magyar zsidók, s egyre inkább követelték maguknak a bebocsáttatást az állami szférába. Az egyenjogúsítási harcban részt vevő zsidók számára a recepciós törvény körüli harcok egy hosszú út végállomását jelentette, a nemcsak egyéni, de felekezeti egyenjogúsítást is. Ez a generáció nem volt „hálátlan”, a hazai nemzetiségek iránti türelmetlenséget, a maradéktalan azonosulást a magyar nemzeteszemlével Vázsonyi és generációja erőteljesen képviselte.

A recepcióért folytatott küzdelmet tulajdonképpen nem Vázsonyi Vilmos kezdte, hanem egy egész nemzedék, melynek Vázsonyi is tagja volt. Ráadásul az emancipációs törekvések kudarcáért – legalábbis kezdetben – az országos és egységes zsidó szervezet hiányát hozták fel indokul. Az 1868–69-ben kettészakadt magyar zsidóság két ága folyamatos perlekedésben állt egymással, bár újra és újra felmerült az egységes érdekvédelem igénye. Ennek az igénynek azonban már nem voltak valós alapjai, hiszen az ortodoxia és a neológia óriási különbözőséget halmozott fel az elmúlt évtizedekben, a rítusbéli differencia halakhikus indoklást is kapott, és egészen a családok szintjére lejutva vált élesen ketté a zsidó társadalom.

1888. január 22-én jelent meg az *Egyenlőségben*, Szabolcsi Miksa lapjában dr. Ullmann Sándor zsidó országgyűlési képviselő nagy cikke, *A zsidó felekezeti ügyek rendezése*. A neológ kongresszusi iroda mint hatalmi központ mellett egyre nagyobb befolyásra tett szert a pesti hitközség, s ennek a szócsové lett a Szabolcsi alatt megújult *Egyenlőség*. Az 1882-ben indult lapot 1886-ban vette meg és át Bogdányi Mórtól, s tette a magyarországi zsidóság legfontosabb sajtóorgánumává, közéleti fórumává, sőt a lap maga nem pusztán tükrözte, de alakította is a történelmet. Ullmann Sándor cikkében leírta, hogy a parlament és a kormány az egységes szervezet hiányát érvként használja a „zsidóság jogos igényei és követeléseinek megtagadására vagy elutasítására” (Ullmann, 1888a:2). A „szervezkedésre” persze rögtön reagált a katolikus egyházi jogokat és érdekeket militánsan képviselő *Magyar Állam*, mely zsigerből utasította el a zsidók recepciós törekvéseit. „Most e fajnak már az emancipáció sem elég; egyenrangban akar állani a keresztény felekezetekkel, amelyek hívei vegyes házasságokat köthetnek. Érdemes elmélkedni a zsidóságnak e legújabb vakmerő követelésén, amely eggyel több adalékot nyújt a faj jellemzéséhez. A míg szorítják, csendes, alázatos, és meghúzza magát; ha pedig üzelmeivel szemben a behálózott keresztény társadalom közönyös,

vagy szemet huny, vagy szót emelni nem mer, akkor a zsidóság előhozakodik titkos óhajásaival, országos autonómiával (a protestáns mintára); s elég vakmerően azon követeléssel lép fel, hogy vallása a keresztény felekezetekkel egyenlő rangba helyeztessék. A kormánypártnak zsidó képviselője nem pengeti hiába ezen autonómiai eszméket. Lesznek a párt kebelében más meleg szószólói is e tervezetnek; s ki tudja, nem adták-e már beleegyezésöket illetékes körök a zsidók országos szervezkedéséhez? Indokolt kíváncsisággal várhatjuk tehát a mozgalom fejlődését.”² A *Magyar Állam* „jó szemmel” vette észre, hogy a tervezett egységes zsidó organizáció a recepció feltételeként fogalmazódott meg (nem önmagában), és hogy alapvetően veszélyezteti a katolikus előjogokat, melyek már egyébként is eléggé megtépázódtak, hiszen a különféle protestáns „történelmi” felekezetek már a múltban kiharcolták azt, hogy a saját autonómiájuk szerint intézhessék az ügyeiket.

A katolikus egyházban mély nyomot hagytak az egyházpolitikai küzdelmek. Salacz Gábor katolikus egyháztörténész még 1938-ban is a protestánsoknak, a liberálisoknak, a szabadkőműveseknek és a zsidóknak tulajdonította a kultúrharc kitörését, közvetlenül pedig Csáky Albinnak, az 1890. február 26-i, a keresztelési bizonylatok kölcsönös megküldése tárgyában kiadott rendeletét hibáztatta a viaskodás megkezdéséért.³

Ettől függetlenül az országos izraelita iroda januári ülésén kedvezően fogadták az egységes szervezet megteremtésének ötletét, bár kisebb vita azért kialakult arról, hogy Ullmann Sándor úgy gondolta-e, hogy a „kormány iniciatívájára” történjen-e ez a lépés, vagy pedig a zsidóság „magában” intézze el ezt az ügyet. Ullmann erre is reagált: „Az »Egyenlőség«-nek a pesti izr. hitközség közgyűlése lefolyásáról közölt jelentésében az is foglaltatik, mintha én, Wahrmann Mór úr beszédére reflektálva, azt válaszoltam volna, hogy »felekezetünk recepciójára nézve belenyugszom abba, hogy ez a kormány iniciatívájára történjék«. Legyen szabad helyreigazítólag megjegyezni, hogy én ezt nem mondtam. Én csak azt mondtam, hogy a t. előljáróság foglalkozzék a szervezet kérdésével, melynek megoldását a közvélemény sürgeti; hogy én megnyugszom az előljáróság bölcsességében, mely az alkalmas és célravezető eszközöket és módokat bizonyára meg fogja találni; hogy én felszólalásommal a felekezet békéjét felzavarni nem akarom; hogy én itt – a közgyűlésen – sem congressust vagy egyetemes gyűlést, sem törvényhozási intézkedést nem említettem, sőt határozottan kijelentettem, hogy concret indítványt tenni nem akarok, s végre, hogy előttem csakis a mozgalom végcélja: a felekezet szervezete recepciója és autonómiája lebeg... Először nekünk kell tisztában lennünk azzal, hogy mit akarunk és hogy akarjuk, mert a kormány magától nem fog semmit sem kezdeményezni, ha maga a felekezet nem sürgeti a kezdeményezést...” (Ullmann, 1888b:2). Ullmann fellépését valós problémák indokolták, hiszen eme „elszólása” csak azt bizonyította, hogy a kormány oldaláról volt ilyen törekvés, hiszen ez a fajta egységesítés az állam dolgát jelentősen megkönnyítené és leegyszerűsítené, ráadásul a politikai hasznot is biztosítaná a számára.

A tervezett „egységesítés” felé vezető lépést – természetesen – az ortodoxia sem nézte jó szemmel, hiszen ebben jogaik csorbítását látták, ráadásul – felfogásuk szerint – egy olyan fél erőltetné rájuk elképzeléseit, amely nem a hagyomány teljessége, a halakhikus tradíció, hanem a reform alapján áll (Farkas, 1888).⁴ A különféle ortodox

publicisták (mert voltak ilyenek) azt vetették a kongresszusiak, a neológok szemére, hogy nem fogadják el törvénykönyvül a Sulchan Aruchot, s helyette valamilyen homályos „mosaico-rabbinikus” hagyománnyal operálnak, amely olyan, mintha a törvények helyett országgyűlési „diáriumokat” vennének alapul. A két zsidó irányzat között már korábban is elmérgesedett viszony újabb apropóval egészült ki, s az ortodoxok újra saját infrastruktúrájuk kiszélesítésén, valamint ennek legalizálásán ügyködtek. A pesti ortodox hitközség külön chevra kadisa (temetkezési egyesület) létesítésére adott be kérelmet, és a kormány május 27-én ezt jóvá is hagyta.⁵

A kormányzat ismét olyan lépésre kényszerült, mely a régi és az új helyzet közti egyensúlyt kívánta megerősíteni. 1888. június 21-én Trefort Ágoston vallás- és közoktatásügyi miniszter rendeletet (1191. sz. körrendelet) adott ki „az izraelita hitközségek ügyeinek és az anyakönyvi ügyhöz való viszonyuknak szabályozása tárgyában”. A rendelkezés lényege az volt, hogy a zsidóság egységét elismerte, ám mind a három zsidó irányzatot egy és ugyanazon zsidóság részének ismerte el, ugyanakkor a hitközségből való kiválást és új hitközség alapítását jelentősen megnehezítette. Megjelenését közvetlenül az indokolta, hogy a kongresszusi hitközségeket sok közösség otthagya, és csatlakozott az ortodoxokhoz, vagy az eredeti hitközség különféle „pártokra” szakadt, s így alkalmatlanná vált eredeti feladatainak ellátására.

Más előírásokat is tartalmazott a miniszter rendelete, mint például hogy fő- vagy anyahitközség csak az a hitközség lehet, melynek „keretében anyakönyvezetési joggal felruházott rabbiság áll”. S hitközség is csak úgy alakulhat, ha – miután kiderült, hogy el tudja magát tartani – a törvényhatósági közigazgatási bizottság előterjesztése során megadja számára az anyakönyvezetési jogot. Ha bárki is kilépne a hitközségből, még öt évig köteles – akár anyahitközségről, akár másról van szó – az anyagi terheket viselni. Előírta, hogy amely hitközségeknek nincs anyakönyvezetési joguk, fiók- vagy mellékhitközségek; akik nem fizetik a kötelező járulékokat, állami eljárás során behajthatják rajtuk. Az anyahitközség székhelyén fennálló, de külön anyakönyvezetési joggal nem rendelkező hitközségek nem csorbíthatják az anyahitközség jövedelmét, de eltartandók. Kimondta, hogy az anyahitközség székhelyén kívüli hitközségek csak az anyakönyvezető rabbiság és az általuk használt intézményekhez kötelesek hozzájárulni, egyébként függetlenek. Az izraelita hitközségek kötelesek bemutatni alapszabályukat (mind a három), a már fennállóak pedig három hónapon belül mutassák be szabályszerű jóváhagyás miatt.

Az ortodoxok természetesen nem voltak elégedettek a rendelettel, Pozsonyban gyűlést hívtak össze, ahol úgy határoztak, ha a Reichsrat elfogadja a törvényjavaslatot, akkor belenyugszanak, ám ha nem, akkor Lipschitz Lipót főrabbit bízzák meg egy kérvény írásával a rendelet visszavonásáért.⁶ De a Reich Ignác által vezetett ortodox követítő bizottság nem állt meg ennél, hanem levelet küldött a vidéki hagyományőrző közösségeknek, melyet – a demokrácia sajátos felfogásaként – aláírva kellett visszaküldeni a központnak, s amelyben – a vallás- és közoktatásügyi miniszternek címezve – a bizottság tiltakozását fejezte ki amiatt, hogy a közigazgatási bizottság anyakönyvezetőt nevezhet ki, pedig annak rabbinak „kell” lennie.⁷ Az ortodoxia tehát tiltakozott az ellen, hogy a rabbi, akinek óriási hatalma van a hagyományőrző zsidóságban, alá legyen

rendelve egy anyakönyvvezetőnek, ebben lelkiismereti szabadságuk megsértését látták, és a rendelet visszavonását kérték a minisztertől. Komoly lobbizás kezdődött, október 7-én a neológ Schweiger Márton, az Országos Iroda elnöke, míg 10-én maga Reich Ignác járt (15 rabbi kíséretében) Csáky Albin (immár) új vallás- és közoktatásügyi miniszternél.⁸ Az ortodoxok, eltökéltségüket kifejezve, november 26-án emlékiratot is átadtak a miniszternek.

Így tehát nem a recepció küzdelem volt az első politikai és zsidó politikai ügy, amelyben Vázsonyi állást foglalt. A zsidó–magyar közművelődési egyesület ötletét vehemensen utasította el, ám a recepció kérdését a maga komolyságában fogta fel. Az *Egyenlőség* című zsidó lapot használta fel a céljaira, sőt maga is alakította azt, nem pusztán azonosult szellemisségével, hanem a lap is az övével. A lap új csillaga Vázsonyi lett, aki friss, a jogi egyetemen szerzett ismereteit és kiváló logikai készségét demonstrálta gyakran megjelenő írásaiban. 1889. február 17-én jelent meg Vázsonyi *Viszonosság és szervezet* című cikke, mely tézisszerűen tartalmazta Vázsonyi és generációja igényeit. Cikkét még születési nevén, Weiszfeldként írta alá. Leírja, hogy a helyzet „szégyenteljes”, és hogy ebből két út vezet kifelé. Az első út az, hogy a magyar kongresszusi zsidóság kérvénnyel fordul a magyar törvényhozáshoz, kérve azt, hogy a „zsidó felekezetet is vétetnék be a bevett felekezetek sorába, és reá is alkalmaztassanak a viszonosság elvei”. A másik út arra nyújtana módot, hogy a zsidó érdekek az általánosabb érdekek közé számíthatjanak be, ez pedig nem más, mint az 1868. évi LIII. törvénycikk útmutatásának követése, mely megállapítja, hogy intézkedései csak addig érvényesek, míg a vallásfelekezetek egyenjogúságát nem szabályozza általános törvény. „Ha ezt a második módot ragadjuk meg – írja Vázsonyi –, úgy harczunk nem lesz pusztán a zsidóság harcza önmagáért, hanem harcz az egyenlőség nagy eszméjéért, melyben velünk lesz minden liberális és demokrata elem. A zsidóság akkor követ helyes magatartást, ha különös érdekeit nagy, általános érdekek szolgálatába bocsátja, s megmutatja ez által, hogy különös érdekeinek kielégítését magasabb, egyetemes érdekek követelik. Ügyünk szorosan egybe van kapcsolva a liberalizmus és demokrácia ügyével, a ki e kettő diadaláért küzd, az megszerzi egyszersmind nekünk is a diadalt. Ezt a szoros összefüggést nem tudom eléggé a zsidóság figyelmébe ajánlani. Ha közlünk többen rövidlátóan nem is vették észre, annál inkább felismerték elleneink, kik minden országban a »zsidópárt« elnevezést sütik a szabadelvű pártokra...” (Vázsonyi, 1889:3). Ráadásul azért is lenne jó a zsidó „autonómia” az államnak, mert „a magyar állameszme új, bevehetetlen várta talál!” (Vázsonyi, 1889:3). Ez a szervezet lenne az igazi „zsidó–magyar közművelődési egyesület...”, utalt vissza korábbi vitájára, melyben elutasította egy ilyen szervezet támogatását, bár az végül is létrejött (Vázsonyi, 1889:3). Ebben is megmutatkozik, hogy Vázsonyi célja nem pusztán az, hogy a zsidóság érdekeit a társadalom egyéb érdekeitől elkülönülten képviselje, hanem – taktikai és stratégiai okokból – megpróbálja összhangba hozni a magyar politikai élet előtt álló feladatokkal.

Közben Csáky Albin miniszter 1890. február 10-én elutasította az ortodox beadványt, melyről értesítette az ellenlábás kongresszusi iroda vezetőit is. Közölte azt, hogy arra hivatkozva küldi vissza az ortodox iroda 1889. március 9-i 2469. sz. a. felterjesztését, hogy nem találta indokoltnak az 1888. június 21-i (1191. eln. sz. a.) körrendelet

hatályon kívül helyezését. Csáky azzal érvelt, hogy „nem talált támogatásra” az, hogy két „izraelita” hitfelekezet létezne, „...de ezenfelül a nyilatkozó 239 rabbinak eme felfogásában a nem orthodox izraeliták nem osztoznak, izraelita részről pedig nem bizonyítatik be az állítólagos dogmatikus különbség...” (Csáky, 1890:4). Csáky azt is leszögezte, hogy 1870 után gombamód elszaporodtak a hitközségek, mindenféle problémák (anyakönyvvezetési, fenntarthatósági) keletkeztek, és ezért döntött úgy, hogy a lelkiismereti szabadság ne jelentsen alapot a hitközség alakítására, ráadásul úgy, hogy kivonják magukat az ezzel járó kötelezettségek alól. Ezért – érvel a miniszter – fenntartja rendeleteit (1885. évi 1924. eln. sz. és 1888. évi 1191. eln. sz.). Ugyanakkor a kényszer vádjá ellen határozottan védekezik: „...de különben is autonómiát egy felekezetre oktrojálhatónak nem tartok, és ennél fogva nem szándékozom kényszereszközöket igénybe venni arra nézve, hogy az izraelita felekezet országos önkormányzati szervezete egyöntetűvé tétessék... a rendezés az izraelita hitfelekezet önkormányzati jogának törvényes biztosításával befejezhető legyen” (Csáky, 1890:5). Csáky egyébként – március 10-én – újabb körrendeletet adott ki, melyben a kitértek helyzetét próbálta meg rendezni: a kikeresztelkedés tényét mind a lelkésznek, mind az anyakönyvvezető személynek (ált. a rabbinak) kötelessége volt bejegyeznie az anyakönyvbe.⁹ Csáky május 21-én levelet írt az ortodox közvetítőbizottságnak, melyben (eredetileg az egri és a nagyidai hitközség alapszabályának bemutatási záradéka jóváhagyásáról volt szó) leszögezte, hogy a bizottság nem formálhat jogot hitközségek alapszabályainak a jóváhagyására.¹⁰

Miközben a recepciós előharcok megkezdődtek, Vázsonyi Vilmos ismét szükségét érezte annak, hogy megszólaljon, ezúttal a német nyelv ügyében, de az intelem a magyar zsidókhoz szólt. „Be kell olvadni a nemzetekbe, mert az rendeltetésük, hogy a nemzetek körében saját egyenjogúságukért és evvel együtt az egész emberiség egyenlőségéért, az emberiség tisztultabb jövőjéért küzdjenek; be kell olvadniok a nemzetekbe, hogy még ürügy se maradjon arra az embertelen hajszára, melyet ellene folytatnak...” (Vázsonyi, 1890a). E szemlélet mellett, hogy világosan és tisztán átértzett nemzeti érzés alapozta meg, arra is szolgált, hogy a zsidók közti összekötő kapcsokat a vallásra korlátozza, és így könnyítse meg integrációjukat az adott nemzetállamba.

Vázsonyi legfontosabb cikkei azonban csak ezután következtek. A *Szilágyi Dezső ígérete* című anyaga sűrítve tartalmazza hitvallását és elgondolását a recepciónak nemcsak a szükségességéről, de a megvalósítása módjáról is. Nem véletlen, hogy az egyébként kényes ízlésű *Egyenlőség* az egész cikket kurzívval közölte. A tanulmányzerű cikk ropant éles, pontos megállapításokat tartalmaz, melyek messze felülmúlják a korabeli zsidó sajtóban megjelent írások színvonalát. Főleg abban, hogy a zsidó problematikát úgy tárgyalja, hogy tágabb összefüggésekbe illeszti be. Nem pusztán azt szögezi le, hogy milyen rossz az, hogy a különféle felekezetek saját egyházi autoritásuk szerint működnek, s ez – főleg a vegyes kapcsolatokban – milyen keszkeuszasághoz vezet, hanem a zsidó sérelmeket az általános sérelmek eseteként veszi számba. Mivel a zsidók és keresztények közti házasságot – úgy, hogy mind a két fél megmarad eredeti hitében – mind a két (vagy több) egyházi hatóság tiltja, s nincs polgári házasság, „tehát valósággal kényszerítve vannak a concubinátusra” (Vázsonyi, 1890b:1). Szilágyi Dezső

igazságügyminiszter, aki a képviselőház pénzügyi bizottsága ülésén kijelentette, hogy a házasságjog egyetemes rendezését tervezi, előbb vagy utóbb bele kell „kapjon” – liberális társaival együtt – a házassági jog rendezésébe, s meg kell alkotni az 1868. évi LIII. törvénycikkben megígért általános törvényt. S mi ellen óvja a zsidókat? „Tisztában kell tehát lennünk azzal, hogy milyen állást kell elfoglalnia felekezetünknek, ha a házassági jog általános rendezésének kérdése felmerül. Egyaránt távol kell tartanunk magunkat két szélsőségtől. Egyáltalán nem zsidó érdek, mohón sóvárogni a polgári házasság iránt; a polgári házasság a zsidóknak egy cseppet sem kell jobban, mint a nem zsidóknak. De nem zsidó érdek ez sem, a polgári házasság ellen agitálni, és egy sorban állani az ilyen irányú javaslat ellen a klérussal. Vészt hozó hiba, valóságos öncsonkítás volna az, ha a zsidóság a polgári házasságot kívánó áramlattal szembehelyezkednék...” (Vázsonyi, 1890b:2). Hiszen ekkor a klerikális-ultramontán erővel kellene szövetkeznie, ami nem lenne kívánatos, másrészt a zsidó házassági jog is ekkor nyerné el régi fényét, „...mert aki a polgári kötés után papi áldást óhajt frigyére, kénytelen lesz mindenben megfelelni a tiszta zsidó házassági jog követeléseinek, melybe akkor az államnak beleszólása nem volna...” (Vázsonyi, 1890b:2). Vázsonyi rendkívül hatásosan érvel a mellett is, hogy amit az áttérési tilalom jogi alapjának tekintenek, tévedés. Hiszen az 1868. évi LIII. törvénycikk egyetlen szakasza sem tiltja meg a judaizmusra történő áttérést, hiszen az csak a „bevett felekezetek” közti áttérést szabályozza, s – mivel, ami nincs megtiltva, azt szabad megtenni – szabad megtenni. Mivel az 1867. évi XVII. törvénycikk azt mondja ki, hogy a keresztény lakosokkal „minden polgári és politikai jog tekintetében egyaránt jogosítottak a zsidók”, az áttérési tilalom nagyon problémás, hiszen zsidókat sem illethetné meg az áttérés joga, nemcsak a keresztényeket.

1891 elején egy, már évek óta húzódó furcsa eset borzolta fel a kedélyeket, amely a zsidó recepció, illetve a polgári házasságkötés jogi lehetőségének hiánya miatt az ügy „állatorvosi lovává” vált. A hódmezővásárhelyi Weisz Regina és Müller Mihály házasságkötésének kihirdetését a helyi rabbi megtagadta, mivel előző férjétől csak bírói ítélettel lett elválasztva.¹¹ A pár a vallás- és közoktatásügyi miniszterhez fordult (még 1885-ben), hogy utasítsa a rabbit a házasság kihirdetésére. A miniszter először vonakodott ezt megtenni, majd az 1886-os évben kiadott 4790. sz. rendeletében arra kötelezte a rabbit, hogy hirdesse ki a házasságot, aki megtagadta ezt. Végül a pár talált valakit, aki „zsidó módra” összeadta őket. A miniszter az izraelita országos irodához és a rabbi-képző tanári kollégiumához fordult (illetve, az utóbbiak véleményére is kíváncsi volt), hogy mondják meg, a vallási szabályok alapján ki jogosult arra, hogy zsidó feleket adjon össze, és „miféle qualificatio” adja meg erre a jogosultságot. A válasz végül 1887. január 5-én született meg, s azt tartalmazta, hogy az illető hitközség rabbija vagy annak helyettese jogosult, de más is, ha ő megbízta erre. A neológ (kongresszusi) hitközségeknél az vált elfogadott gyakorlattá, hogy kizárólag a rabbi-képző intézetből kikerült rabbit akartak alkalmazni, míg az ortodoxok ragaszkodtak ahhoz, hogy csak olyat alkalmazzanak rabbi-ként, aki – hosszú jesiva-tanulmányok és több vizsga után – három elismert rabbitól nyert rabbidiplomát (szmicha). „De majdnem négy év után azzal letünk meglepve, hogy a vallás- és közoktatásügyi minisztérium folyó évi [1890 – N. A.] október hó 28-án 47155. sz. a. rendeletével a hódmezővásárhelyi rabbinak meghagyta,

hogy a Müller Mihály és Weisz Regina által egy Weisz Gábor nevű házaló előtt 1886. évi április hó 6-án kötött házasságot az általa vezetett izraelita esketési anyakönyvbe utólag szabályszerűleg jegyezze le, mert említett házasság állami, illetve polgári magánjogi szempontból, sőt a zsidó házassági jog értelmében is alakilag érvényesen kötöttnek tekintendő.”¹² A hódmezővásárhelyi rabbihoz fordultak felvilágosításért (még 1890. november 15-én), aki azt mondta, ez ellen előterjesztéssel élt, ezért az ottani polgármesteri hivatal az iratokat a minisztériumhoz vissza fogja küldeni.

Ez az egész anyakönyvi ügy felbolygatta a magyarországi zsidóságot. Az országos iroda még Schreiber pozsonyi ortodox főrabbihoz is levelet írt, ám a konzervatív tábor mindenfajta kommunikációt árulásnak vagy inszINUÁCIÓNAK tekintett, így pozitív reakció nem érkezett. De az idők szele őket is elkapta: *Magyar Zsidó* címmel magyar nyelvű ortodox lapot indítottak Pozsonyban. Az ortodoxia nem fogadta el, hogy a vallási egyenjogúsításhoz közös szervezetre lenne szükség, de azért lassan, de biztosan magyarosodott. A hódmezővásárhelyi ügy végül úgy jutott – átmeneti – nyugvópontra, hogy a vallás- és közoktatásügyi miniszter 1892. április 2-án kelt 13375. sz. a. az országos irodához és Hódmezővásárhely közönségéhez intézett leiratával már nem követelte meg az 1890-es rendelet végrehajtását, ám nem is helyezkedett a zsidó törvények „alapjára”.¹³

Vázsonyi Vilmos kezét immár nem fogta vissza semmi sem, úgy vélte, hogy először valamiféle országos zsidó értekezletet kell létrehozni, mely kifejezné a zsidók egyetemes óhaját. 1891 januárjában *A szervezet* címmel ennek országos szükségességét emelte ki. „Miért nem veszi hát kezébe a kormány a zsidó szervezet ügyét? Mert az ilyen irányú intézkedés nem illik bele abba a »történeti liberális« rendszerbe, mely felekezetünket Debreczenben, Nagy-Váradon és Pozsonyban inzultálta, mely a zsidó rabbit nagyúri göggel elmellőzte a miniszterelnöki banketten, mely minket a hódmezővásárhelyi és szigeti esetekkel boldogította, mely megcsinálta a famózus főrendiházi reformot, mely szokásjogi erőre emelte azt a tételt, hogy a budapesti egyetemen zsidó tanár nem lehet, ezáltal is példát akarván adni az ifjúságnak a »történeti liberalizmus«-ban...” S javasolja országos zsidó szervezet összehívását: „Alakuljon néhány kiváló zsidó papból és néhány neves zsidó kitűnőségéből egy bizottság, mely a hazai zsidóságot, községet minden évben országos összejövetelre hívja meg. Ezen országos összejövetel megbeszélne a zsidóság ügyeit, kifejezné óhaját, orvosolni törekednék sérelmeit, és odahatna, hogy minél nagyobb kört vonván be országos összejöveteleibe, a zsidóság végleges szervezete megalkottassék...” (Vázsonyi, 1891a:5).

Ebből is látszik Vázsonyinak az álláspontja, mely bár antiklerikális volt, ám éppen a méltányosság jegyében politizált, s ennek megfelelően vette védelmébe a vallásos zsidó iparosokat akkor, amikor rá akarták kényszeríteni őket arra, hogy a szombatot megszegjék. A tradicionális előírások szerint szombaton 39 főmunka nem végezhető, gyakorlatilag a munkavégzés összes formáját kizárta a halacha, ezért a szombati munkavégzés a tradicionális zsidó iparosok számára nem pusztán lelkiismereti problémát jelentett, de a vallási törvények megszegésének rémképét is maga elé vetítette.

A problémák abból adódtak, hogy 1891. július 15-én lépett életbe a vasárnapi munkaszünetről szóló törvény. Maga a textus, legalábbis első ránézésre, nem tűnt sérel-

mesnek a vallásos zsidók számára, hiszen Ullmann Sándor országgyűlési képviselőnek (is) köszönhetően a kisiparosoknak azt a kedvezményt is biztosították, hogy vasárnap is dolgozhatnak segéd munkások nélkül. A fűszer-, bor- és a lisztkereskedő (valamint a szatócs) délelőtt 11 óráig, mindenki más délelőtt 10 óráig árusíthat, szól a rendelkezés.¹⁴

Ám a hatóságok sok helyen, az 1884. évi ipartörvény 55. szakaszára hivatkozva, elkezdtek bírságotolni a zsidó iparosokat. Ez a rendelkezés kimondta: „Sütők, mészárosok és kéményseprők az elkezdett iparüzletét tetszés szerint félbe nem szakíthatják, hanem ha azt abba szándékoznak hagyni, kötelesek ebbeli szándékukat az iparhatóságnak bejelenteni, és ennek meghagyására az ipart még bizonyos ideig, jelesül sütők legfeljebb négy hétig, kéményseprők és mészárosok legfeljebb három hétig folytatni.” Erre hivatkozva pl. Szepsi községben (Abaúj-Torna vármegye) 100 forint pénzbírsággal sújtották a zsidó péket, mert szombaton nem volt hajlandó sütni. Míg Kisvárdán 2-300 forint pénzbírságot róttak ki ugyanezért, majd a szolgabíró ismét 3-300 forintra büntette a pékeket, mert nem volt friss, szombati zsemle. (A törvény 158. szakasza alapján bírságotoltak.) Az alispán helybenhagyta a határozatot, és – mikor Vázsonyi írta a cikkét – a kereskedelmi miniszteren volt a sor, akihez eljutott a panasz.

Vázsonyi kifejtette, hogy tudomásul vették azt a magyarázatot, hogy a vasárnapi munkaszüneti törvénynek nincs vallásos színe, ám ezzel a rendelkezéssel vallásos zsidó iparosokat kényszerítenek („gazdasági célzattal”) a szombat megszegésére és a vasárnap megtartására. Azt is kifejtette, hogy a hatóságok – úgy tűnik – „jobban szeretik a zsömlét”, mint a lelkiismereti szabadságot. Ahogy fogalmazott: „Hogy a hatósági közegek az ipartörvény 55. szakaszát félremagyarázták, világosan kitűnik a vasárnapi munkaszünetről szóló rendeletből. E rendelet a mészárosoknak egyenesen meghagyja, hogy vasárnap délelőtt tizenegy órakor bezárják üzletüket. Baross Gábortól a zsemlyekereskedő törvénymagyarázók bizonyára nem teszik fel, hogy rendeletével sérteni akarta volna az ipartörvényt. Pedig, ha az ő magyarázatuk a helyes, ha az iparos minden rövid idejű pihenése már az üzlet »abbanhagyását« jelenti, a miniszter rendelete határozottan törvényellenes és érvénytelen, mert akkor a mészárosoknak nemcsak hogy nyitva szabad tartaniok az üzletet tizenegy órán túl is, hanem határozottan nyitva kell tartaniok. A miniszter rendeleti úton a törvény tartalmát meg nem változtathatja, vagy a bírságotoló közegeknek van tehát igazuk, akkor az ő rendelete érvénytelen, vagy ha az ő rendelete törvényes, akkor a hatósági közegek magyarázata helytelen és törvényellenes” (Vázsonyi, 1891b).

A felekezeti politikát élesen elutasító Vázsonyi egyre inkább a mellett tette le a voksát, hogy a zsidók a kormánytól is kérjék számon a felekezeti szabadságot, és hogy csak arra szavazzanak, aki kiáll ezen elvek mellett (Vázsonyi, 1891c). 1890-ben egy, a király tiszteletére szervezett rendezvényre nem hívták meg a helyi közösség rabbiját, amit az öntudatosodó zsidóság elvárt volna. Nemtetszésüknek többen hangot adtak, főleg az *Egyenlőség* hasábjain. Ez egy egészen új hangot jelentett a zsidóság politikai kultúrájában, hiszen nem kegyként számított arra, hogy majd valamikor egyenlősíteni fogják, hanem megsértését az egyetemes emberi méltóság arculcsapásának tekintette. Úgy vélte, jogai vannak, melyet ki kell követelni, ha magától nem is adják oda. Ráadá-

sul elvetette a hamis kormánypártiság illúzióját is. „Nem akarok a zsidóság körében az ellenzék bármely pártjának is propagandát csinálni. Bűnös cselekedetnek tartom, ha valaki a zsidóságot egész tömegében valamely párt szolgálatába akarja hajtani. De azt a szolgálai magatartást, melyet a zsidóság egy része minden kormánnyal szemben követ, még avval szemben is, mely sértésekkel elhalmozza, nevetségesnek, a ghetto lealázó maradványának kell tartanom. A kormányban az nevelte nagyra a gőgöt, az elbizakodottságot, hogy a zsidóságot biztos »Stimmvieh«-nek tekinti, mely rendíthetetlenül az ő érdekében kullog az urnákhoz. Nem akarom a zsidókat arra ösztönözni, hogy felekezeti politikát csináljanak, szavazzon minden zsidó választó éppen úgy, mint az ország más vallású polgárai, meggyőződése szerint, de azt az egyet tartsa szem előtt, avval az egygyel tartozik önérzetének, hogy csak olyan képviselőre adja szavazatát, a ki a vallásszabadságot programjába kifejezetten felveszi!” (Vázsonyi, 1891c:3)

Vázsonyi jogtudósként is fellépett, hiszen a kinevezési elvvel szemben a választási elv fontosságát hangsúlyozta első, megjelent könyvében (Vázsonyi, 1891d). Itt tételesen cáfolta azokat az állításokat, mely szerint egész Európában a kinevezési elv terjedt volna el.¹⁵ Ezzel tulajdonképpen a centralisták ellen érvelt, akiknek az ideológiája jelentős szerepet játszott az uralkodó párt és a kormány politikájában.

ÉRETT HARCOK KÖZEPETTE

A recepciós küzdelmek java azonban csak ezután kezdődött. A fővárosi zsidóság vezetői elhatározták, hogy mozgalmat indítanak az érdekében, s még az ellenzéki pártok is leszögezték, hogy a vallási emancipáció hívei. A recepció hirtelen a politikai paletta többsége számára támogatható célnak tűnt. Mind a Függetlenségi és 48-as, mind az Apponyi-féle párt a felekezeti bevettség álláspontja mellett tette le a voksát. 1892. január 10-én a hitközség tanácstermében összeült a megválasztott nagy végrehajtó bizottság és a szűkebb bizottság. A szűkebb bizottság tagjai között volt dr. Mezei Mór ügyvéd, dr. Löw Tivadar ügyvéd és Kornfeld Zsigmond bankár. Vázsonyi Vilmos dr. Halász Frigyes, dr. Márkus Dezső és dr. Mezei Ferencz ügyvédekkel, valamint Palágyi Menyhért íróval és Szabolcsi Miksa szerkesztővel együtt jegyzőként vett részt a munkában.¹⁶ A tagok között volt Goldzieher Ignác orientalista, Kőrösi József statisztikus, Wahrmann Mór, a hitközség elnöke és más, híres magyar zsidó notabilitás is. Vidéken is komoly szervezkedés indult meg, az ország számos pontján alakultak helyi bizottságok, akadtak notabilitások, akik felvállalták az ügyet. Vázsonyi – és az *Egyenlőség* gárdája – pedig a mozgások főáramába került. Maga Vázsonyi kezdeményező és szervező erővel lépett fel, bár törekvéseit nem mindig követte siker; nagyobb tempót diktált, mint amit a többiek kívántak volna. A végrehajtó bizottság nem tartotta „célszerűnek” azt az indítványát, hogy a recepció deklarálása céljából még a választások előtt keressék fel a kormányt, mert Vázsonyi abban reménykedett, hogy a kormánypárti jelölteket lehet (egyenként) ilyen nyilatkozatra bírni. Február 21-én – Vázsonyi javaslatára – recepciós nyilatkozatot is elfogadtak az elnökségi ülésen, „amit az elnökség a legközelebb tartandó bizottsági ülés elé terjesztendő indítvány alapjául egyhangúlag elfogadott...”¹⁷ A „zsidó vallás egyenjogúsítása tárgyában” ugyanis bizottság alakult.

A váratlan sikerek elé azonban akadályok is tornyosultak, hiszen az ortodoxok (hiába csatlakozott több ilyen hitközség is a recepciós mozgalomhoz) ellenezték a recepciós mozgalmat, és még a kongresszusi iroda havi közlönyében is jelent meg bíráló cikk, melyben azt követelték, hogy a végrehajtó bizottság néhány tagja mondjon le, és adja át az ügyek intézését a kerületi elnököknek és az országos irodának (Vázsonyi, 1892a). Az ortodoxok vonakodásának az volt az oka, hogy a recepcióban az asszimiláció jogi elismerését látták, hiszen a – közvéleményben – ezzel szorosan összekapcsolódó polgári házasság követelése a zsidó vallási jognak a zsidók közötti házasságot szabályozó kizárólagossága is érvényét veszítette volna. A feszültségeket jól írja le Vázsonyi: „A tény az, hogy az országos iroda a mozgalmat, melyhez közbenjárását igénybe nem vevő községek is csatlakoztak, nem is óhajtotta kezébe venni, maga a végrehajtó bizottság pedig éppenséggel nem hajlandó abdikálni, mert csak a mozgalom vezetésére nyert felhatalmazást, és ezt a jogát, mint valami telket, nem irathatja át senkire” (Vázsonyi, 1892a:3). Az ortodox félelmekre reagálva az állandó szűkebb bizottság elfogadta azt a nyilatkozatot, melyet Vázsonyi ajánlott, és egyhangúlag kimondta, hogy „egyedüli feladatának a zsidó felekezet egyenjogúságának előkészítését tekinti, minden az ortodox autonomia ellen irányzott törekvés tehát annál is inkább távol áll tőle, mert felekezetét a szervezeti kérdések megbolygatása nélkül óhajtja megvalósítani” (Vázsonyi, 1892a:3).

A fővárosi zsidóság recepciós mozgalma végrehajtó bizottsága végül a kérvény megszövegezését egy parlamenti albizottságnak utalta át, ám – Vázsonyi szomorúan jegyezte meg – nem történt semmi sem, így kérvényt sem írtak, úgyhogy kizárólag a „zsidó vallású” képviselőkön múlik a dolog sikere.¹⁸

Az egyre nagyobb állami centralizáció – természetesen – az ortodoxiát sem kímélte, iskoláik, a talmud-tórák és a jesivák ellen gyakran merültek fel olyan vádak, hogy azok tulajdonképpen ún. zugiskolák, melyeket tiltani kell. Bár az elvek egyértelműek voltak, abban már vita volt, hogy mit is értsenek rajta, és hogy a gyakorlatban hogyan alkalmazzák. Fejér vármegyében még 1891. október 23-án alkottak rendeletet a zugiskolák megakadályozására. Csáky miniszter ugyancsak ez év november 22-én – Zemplén megye közigazgatási bizottságának írott rendeletében azt írta, hogy az a talmud-tóra tekinthető zugiskolának, mely nem áll a helyi hitközség felügyelete alatt, amelynek tanítója nem magyar állampolgár, s amelyben a vallásoktatáson kívül más oktatás is folyik anélkül, „hogy az iskola a törvény értelmében népiskolának minősülne.”¹⁹ Egyben közölte, hogy nem hagyta jóvá a zugiskolákról alkotott szabályrendeletét, és átküldi a Fejér megyei szabályzatot, mely helyesen fogalmazott és járt el.²⁰

A recepciós küzdelmek egyre nagyobb teret kaptak a sajtóban, és sokan – főleg a kormánypárthoz közel álló források – az ultramontanizmust, a katolikus klérus Vatikánt „kiszolgáló” politikáját tartották legnagyobb ellenfelének. Vázsonyi többször és meggyőzően érvelt amellett, hogy nem zsidó érdek a családjogi törvény, és hogy a zsidóság sorsát nem szabad a polgári törvénykönyv sorsával egybefűzni; ezzel ki akarta kerülni az óhatatlanul fellépő katolikus vádakot (Vázsonyi, 1892c). A recepció ügyét – bár Csáky Albin azt mondta, hogy idő kell a „tanulmányozásra” – a képviselőház május 27-én napirendre vette, s utasította a vallás- és közoktatásügyi minisztert, hogy

terjesszen elő törvényjavaslatot a vallás szabad gyakorlásáról és a felekezetek egyenjogúságáról. A zsidó végrehajtó bizottság ezek után úgy látta, hogy nincs szükség a kérvényezésre, míg a kultuszminiszter a parlament őszi ülészakára ígérte a törvénytervezet benyújtását.

A polgári házasságra ráment a Szapáry-kormány, hiszen a több minisztertanácson (szeptember 30., október 2.) tárgyalt három törvényjavaslatot (polgári anyakönyvezés, zsidó recepció, vallás szabad gyakorlata) támogatta a kormány, ám az október 17-én, Ferenc József jelenlétében tartott minisztertanácson az uralkodó nem támogatta a kötelező polgári házasságot, csak a fakultatívát. A hívő katolikus Ferenc Józsefen nagy volt az egyházi nyomás, s – amellett, hogy a törvénykezés praktikus szükségességével egyetértett – komoly fenntartásokkal élt. Az említett első két ülésen Csáky terjesztette elő a recepciót, illetve a vallás szabad gyakorlásáról szóló törvényjavaslatot (Salacz, 1938:189–192). Az „izraelita vallásról” való diskurzus végeredménye egy három szakaszból álló törvényjavaslat lett, ahol is az első törvényesen bevett vallásnak nyilvánítja a zsidó vallást, a második kiterjeszti az 1868. évi LIII. törvény cikk áttérési szakaszait a zsidó vallásra, míg a harmadik a törvény végrehajtásával a vallás- és közoktatásügyi minisztériumot bízta meg.²¹

A szabadelvűek többsége támogatta a kötelező polgári házasságot, az uralkodó pedig nem akarta megkockáztatni az általa nemzeti radikálisnak tartott Apponyiék bevonását a kormányba, inkább a polgári házasságot támogatta, és a szabadelvű tábor egyik legszabadelvűbb tagját, Wekerle Sándort bízta meg kormányalakítással.

Bár minden politikai erő a saját ténykedésének tudta be a váltást, természetesen az *Egyenlőségben* Vázsonyi az egyházpolitikát jelölte meg az egyik okként.²² Az új kormány több tagja – így Szilágyi, Fehérváry, Lukács, gr. Bethlen és Josipovich, de Tisza Lajos és Hieronymi is – a recepció támogatóinak tűntek a zsidóság szemében, ami lelkesedést keltett, Vázsonyi Vilmos is kifejezetten jobbnak látta a recepció esélyeit, mint az előző kormány idején, és éppen a klerikális sajtó támadásai szolgáltattak bizonyítékot számára. Ráadásul olyan ember lett miniszterelnök, aki egészen más környezetből jött, mint a feudális arisztokrácia vagy a klérus tagjai, a polgárságot, a polgárt képviselte: „Most, hogy polgárember jutott a miniszterelnökségre, pláne olyan, aki még doctorátust is mert szerezni, és ez a polgárember polgári egyházpolitikát hirdet, a feudális arisztokrácia és ultramontanizmus sok nyílt és titkos híve az elkeseredett düh kitörésével panaszkodik, hogy a »békét« meg akarják zavarni. A »béke« ezen malasztos barátaira jól illik Goethe mondása: »Békét kíván minden ragadozó madár, hogy nyugodtan költöhesse el zsákmányát.«” (Vázsonyi, 1892e:1–2).

A *Magyar Állam* komoly sajtótámadást indított a recepció ellen, ráadásul faji indokkal is érvelt ellene, hiszen: „A zsidó nem fog beleolvadni a magyarságba, ha százszor mondja is ki a törvény a keresztények és zsidók elegyedésének jogosságát. Amint eddig 6000 esztendő óta, úgy ezentúl is zsidó zsidóval lép házasságra, mert ettől függ fajának fennmaradása...” (Dr. G., 1892:2). Mások, így Zichy Nándor gróf, az agrárius tábor vezére pedig a „mozaizmus hitelviszterű szociális szervezkedésének” és „moráljának” nem recipiálható mivoltáról értekezett, ami ismét kiváltotta Vázsonyi Vilmos haragját. Nem morális vagy vallási alapról érvelt, hiszen így kitette volna a recepciót egy sehová nem

vezető vallási-erkölcsi vitának, hanem az állami jog mindenkire kötelező rendszerét fordította a klerikálisok ellen. A *kifogások* című cikkében logikusan, történeti és jogi módzerekkel cáfolja az ultramontán tábor érveit (Vázsonyi, 1892f). Leszögezi, hogy nem lehet a zsidóságtól – cserébe – hitelveket követelni, ugyanis a magyar törvényhozás sohasem követelte ezt meg, amikor bevettsegről tárgyalt vagy arról döntött. Sem az 1608. évi I. törvénycikk (a bécsi béke becikkelyezése) – itt a protestánsok jogairól van szó –, sem az 1646. évi 5. törvénycikk (linzi béke), sem az 1791. évi 26. és 27. törvénycikk – itt a görögkeletiekről esik szó –, sem az unitáriusokat befogadó 1848. évi 20. törvénycikkben nem esik szó ezekről. Kifejti továbbá, hogy a keresztény morál a zsidóén nyugszik, s egyébként is, a zsidó családjogot már befogadta. A katolikus klérust igazában nem a bevettsege, hanem a zsidó hitre való áttérés szabadsága ingerelte, s arra hivatkozott, hogy ez katolikus hitelvekbe (a keresztység: character indelebilis, azaz „letörölhetetlen jegy”) ütközik. Vázsonyi nemcsak arra mutatott rá, hogy ez ellenkezik a szabad vallásgyakorlás jogával, hanem arra is, hogy egyházi dogmák nem lehetnek mérvadóak az állami törvényhozás számára, ám senki nem tiltja meg az egyháznak azt, hogy a prozelitát továbbra is kereszténynek tartsa. Ráadásul – ha már precedensnél tartunk – a zsidóság bevettsege egyházi szempontból ugyanolyan elbírálás alá esik, mint az unitáriusoké. „A katolikus egyház ugyanis a Szentháromság-tagadók keresztységét nem fogadja el keresztységnek, és ha azok katolikus hitre térnek át, vagy katolikus féllal házasságra lépni kívánnak, újra megkeresztelendők. Ilyenek a német katolikusok, rongiánusok, svédborgiánusok és hazánkban az unitáriusok... A zsidó és unitárius hitre való áttérés katolikus szempontból egyjelentőségű. Ha az egyikbe az egyház bele tudott nyugodni, nincs reá ok, hogy a másikat ellenezze...” (Vázsonyi, 1892f:4). Egyben – harci jelszóként – felszólítja a zsidó bizottságot arra, hogy lépjen a cselekvés mezejére.

A klérus egyes tagjainak támadásai a recepció ellen azonban csak most következtek. Szatmár püspöke, Meszlényi Gyula egy lap nála járt tudósítójának 1893 januárjában azt mondta, hogy „a zsidókat előbb meg kellett volna cibálni, és nem elébb emancipálni...” (Palágyi, 1893:3). De más vádak is elhangzottak, melyek a zsidók magyarságát vonták kétségbe, s ez újra és újra kiváltotta Vázsonyi reakcióját: „Nincsen vallási reformtörvényünk, mely ellen a katolikus klérus ünnepélyes óvást be ne jelentett volna... Az államférfiakban azonban volt már akkor is annyi felvilágosultság, hogy állami törvények alkotásánál nem vették figyelembe a dogmatikus egyoldalú felfogást...” (Vázsonyi, 1893a:3).²³ De nemcsak Meszlényi püspök vélekedett így, hanem pl. Wolafka Nándor debreceni prépost is, aki (kultuszminisztériumi osztálytanácsosként) a polgári házasságot „zsidó érdeknek” nevezte, felmelegített egy csomó antijudaista vádat, s kifejtette, hogy a talmud és az evangélium között sohasem lesz béke („Ugyanaz”, 1893). A Vaszary Kolos hercegprímás vezetésével február 28-án összeült püspökkari konferencián (amellett, hogy a polgári házasság ellen foglaltak állást) Vaszary kifejtette, majd a királyhoz intézett felterjesztésében – többek között – le is írta, hogy a zsidóság külön nemzet, és még a keresztény hitre áttért is megtartja a maga korábbi „nemzeti származását”, így csak akkor lenne lehetséges az áttérés, ha a zsidó nemzetiségbe is beolvadhatna (Salacz, 1938:233–235). Ugyanakkor a klérus tagjai elkezdtek foglalkozni a zsidósággal (Kereszty, 1893).²⁴ Vázsonyi éles hangon kérte ki ezt, hiszen a magyarság nem külön faj,

és a zsidóság bár korábban „nemzet” volt, de az önálló zsidó állam és a szentély pusztulása óta nem az, „és a nagy pusztulásból nem vittünk mást magunkkal, mint az isten által adott vallás ígét” (Vázsonyi, 1893c:2). Sőt, Vázsonyi azt is állítja, hogy aki faji származásra akarja visszavezetni a nemzetet, az a magyar nemzet „létfogát” támadja meg, s igen szellemesen jegyzi meg, hogy „ha csak a fajmagyarok tartoznának a nemzethez, az egész nemzet igen kis zárt körű társaságra redukálnának...” (Vázsonyi, 1893c:2). S nagy pátozzsal vallotta azt, hogy a zsidóságot nem lehet a magyar nemzettől elválasztani. A zsidóságot kizárólag a hitelvekre és a morális meggyőződésre visszavezetni akaró álláspont nem volt igazán őszinte, hiszen aki tisztában volt a hagyomány alapelemeivel – s Vázsonyi ezek közé tartozott –, annak tudnia kellett, hogy ez nem igaz. Ugyanakkor komoly apologetikai funkciója volt azokban az időkben, amikor a recepció kritikussai a zsidóság „állam az államban” jellegét emlegették.

JEGYZETEK

- ¹ A Vázsonyi-családfa áttekintésében segítségemre volt a Vázsonyi János és Sándor által, 2004-ben készített és szerkesztett „Weiszfeld-Vázsonyi család családfája”. A megtekintésért köszönetet mondanék Vázsonyi Sándornak. Szintén köszönet Vázsonyi Vilmos unokájának, Vázsonyi János fiának, a Párizsban élt és már elhunyt ifj. Vázsonyi Vilmosnak (1935–2008) a családdal kapcsolatos információkért.
- ² A zsidók szervezkednek. *Magyar Állam*, 29. évf., 1888. január 25., 1–2.
- ³ A zsidóságról ezt írja a szerző: „A zsidóság felhasználta a maga kívánságainak támogatására a sajtót is, hangosan követelte a polgári házasságot, s igyekezett elmérgesíteni a helyzetet. A zsidóság befolyása pedig a kormány pénzügyi támogatása következtében igen nagy volt.” Salacz, 1938:42. Máshol is hasonló stílusban és tartalommal ír a zsidók kezében lévő sajtóról és a zsidó szabadkőművesekről. Salacz, 1938:284–285., 300., 382–383.
- ⁴ Erre a válasz Mardochái Hajehudi írása Farkas Albertről: Mardochái, 1888.
- ⁵ A pesti izr. anyahitközség és az orthodoxok. *Egyenlőség*, 7. évf., 21. sz., 1888. május 27., 1.
- ⁶ *Egyenlőség*, 7. évf., 27. sz., 1888. július 8. (Hirek r.): Orthodox gyűlés volt Pozsonyban a héten. (Résztevők: Schreiber Bonum, pozsonyi főrabbi, Lipschitz Lipót abaujszántói főrabbi és Reich Ignác, az orthodox iroda vezetője.)
- ⁷ Az orthodox iroda felirata. *Egyenlőség*, 1888. augusztus 5., 7. évf., 31. sz., 5–6.
- ⁸ Zsidó küldöttségek a vallás- és közoktatásügyi miniszternél. *Egyenlőség*, 7. évf., 39. sz., 1888. október 14., 1–2.
- ⁹ *Egyenlőség*, 9. évf., 11. sz., 1890. március 16., 2–3.
- ¹⁰ *Egyenlőség*, 9. évf., 23. sz., 890. június 6., 4–6.
- ¹¹ Az izraeliták országos irodájának átírata. *Egyenlőség*, 10. évf., 1. sz., 1891. január 2., 3–5.
- ¹² Az izraeliták országos irodájának átírata. *Egyenlőség*, 10. évf., 1. sz., 1891. január 2., 5.
- ¹³ *Magyar Zsidó Szemle*, 5. sz., 292.
- ¹⁴ A pénzügyminiszternek július elsején megjelent rendelete szerint dohányárusoktól, akik dohányon kívül mást is árúsítanak, és olyanokat is eladnak, amiket nem lenne szabad, a dohányeladási engedélyt el kell venni.
- ¹⁵ „A magyar társadalomban dönthetetlen igazság gyanánt vallják, hogy a választási elv a közigazgatásban már lejárt magát és a külföldi közigazgatásban a kinevezés az uralkodó irányzat. E téves nézetet a kinevezési rendszer hívei terjesztették el, a kik már régtől fogva hangoztatják, hogy »modern, európai« közigazgatásra van Magyarországnak szüksége, és ezt csak kinevezett hivatalnoki karral lehet teremteni... Ilyen körülmények közt nem végzek talán felesleges munkát, ha könyvemben kiderítem, hogy ép-penséggel nem a kinevezés a külföldön uralkodó irányzat, hanem a választás. Azon európai nemzetek közigazgatásának fejlődésével támogatom ezen állításomat, melyek a szabadságot és a kulturát egyaránt

- szolgálják; tehát joggal lehet rájuk hivatkozni, midőn az a kérdés, melyik a modern irányzat...” Vázsonyi, 1891d, Előszó.
- ¹⁶ *Egyenlőség*, 11. évf., 3. sz., 1892. január 15., 11.
- ¹⁷ *Egyenlőség*, 11. évf., 9. sz., 1892. február 26., 4.
- ¹⁸ „Ővék a feladat, hogy e vitába a zsidó felekezet egyenjogúságának kérdését belevigyék.” Vázsonyi, 1892b:4.
- ¹⁹ *Magyar Zsidó Szemle*, 1892, 9. évf., 1. sz., 66–67.
- ²⁰ Az 1. par. helytelenül határozza meg a zügiskolákat, és a 3. par-ba „felvetettet azon intézkedés, hogy a kiszabott pénzbüntetés nem fizethetés esetén fogházbüntetésre átváltoztatható.” *Magyar Zsidó Szemle*, 1892, 9. évf., 1. sz., 67.
- ²¹ A minisztertanács elhatározta (s ezt leírták a törvényjavaslat indokolásában), hogy az „izraelita vallást érdeklő egyéb kérdéseket a vallás szabad gyakorlatáról szóló törvényben fogják megoldani”. Salacz, 1938:190.
- ²² „Ha a kormány – a mi nem várható – ügyünket elejti, vagy szándékosan halogatja, egyenesen hadi lábra kel ellenében állunk, mert az ilyen kormány a szó szoros értelmében reakcionárius; leszorít minket egy már kivívott pozícióról, megtámadja becsületünket...” Vázsonyi, 1892d.
- ²³ A görögkeletiek panaszaival szemben az ő befogadásukra utal Vázsonyi egy februári cikkében: Vázsonyi, 1893b.
- ²⁴ Dr. Pethő álnéven Prohászka Ottokár írt erről. Dr. Pethő, 1893.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Csáky Albin (1890): Az izraelita orthodoxok közvetítő bizottság elnökének. *Egyenlőség*, 9. évf., 8. sz., február 23.
- Dr. G. (1892): Nemzeti állam és polgári házasság. *Magyar Állam*, 36. évf., december 1., 1–2.
- Dr. Pethő (1893): A zsidó recepció a morális szempontjából. *Magyar Sion*, június, 414–429.
- Farkas Albert (1888): Sine ira et studio. *Egyenlőség*, 7. évf., 7. sz., február 12., 1–3.
- Kereszty Viktor (1893): A zsidórecepció a tudomány szempontjából. *Magyar Sion*, március, 161–190.
- Mardochei Hajehudi (1888) Schulchan Aruch, vagy a mosaico-rabbinius hagyomány. *Egyenlőség*, 7. évf., 9. sz., február 26., 5–9.
- Palágyi Lajos (1893): Czipálni-czibálni. *Egyenlőség*, 12. évf., 1. sz., január 6.
- Salacz Gábor (1938): *A magyar kultúrharc története 1890–1895*. Bécs.
- „Ugyanaz” (1893): Klerikális furfang. *Egyenlőség*, 12. évf., 8. sz., február 24., 1–3.
- Ullmann Sándor (1888a): A zsidó felekezeti ügyek rendezése. *Egyenlőség*, 7. évf., 4. sz., január 22.
- Ullmann Sándor (1888b): Helyreigazítás. *Egyenlőség*, 7. évf., 10. sz., március 4., 2–3.
- Vázsonyi Vilmos (1889): Viszonosság és szervezet. *Egyenlőség*, 8. évf., 7. sz., február 17., 1–3.
- Vázsonyi Vilmos (1890a): A zsidók és a német nyelv. *Egyenlőség*, 9. évf., 17. sz., április 25., 1–4.
- Vázsonyi Vilmos (1890b): Szilágyi Dezső ígérete. *Egyenlőség*, 9. évf., 44. sz., október 31., 1–4.
- Vázsonyi Vilmos (1891a): A szervezet. *Egyenlőség*, 10. évf., 3. sz., január 16., 4–7.
- Vázsonyi Vilmos (1891b): Baross Gábor figyelmébe. *Egyenlőség*, 10. évf., 39. sz., szeptember 25., 1–4.
- Vázsonyi Vilmos (1891c): Szapáry Gyula gróf és a zsidók. *Egyenlőség*, 10. évf., 34. sz., augusztus 21., 1–3.
- Vázsonyi Vilmos (1891d): *A választási elv a külföldi közigazgatásban*. Singer és Wolfner, Budapest.
- Vázsonyi Vilmos (1892a): Akadályok. *Egyenlőség*, 11. évf., 10. sz., március 4., 1–3.
- Vázsonyi Vilmos (1892b): A kultuszvita előtt. *Egyenlőség*, 11. évf., 18. sz., április 29., 3–4.
- Vázsonyi Vilmos (1892c): Megoldás vagy kibuvás? *Egyenlőség*, 11. évf., 20. sz., május 13., 1–3.
- Vázsonyi Vilmos (1892e): A receptio sorsa. *Egyenlőség*, 11. évf., 46. sz., november 11., 1–3.
- Vázsonyi Vilmos (1892e): Az új kormány programja. *Egyenlőség*, 11. évf., 48. sz., november 25., 1–3.
- Vázsonyi Vilmos (1892f): A kifogások. *Egyenlőség*, 11. évf., 51. sz., december 15., 1–4.
- Vázsonyi Vilmos (1893a): A receptio és a klérus. *Egyenlőség*, 12. évf., 1. sz., január 6., 1–3.
- Vázsonyi Vilmos (1893b): Az egyházpolitikai mozgalmak. *Egyenlőség*, 12. évf., 7. sz., február 17., 1–3.
- Vázsonyi Vilmos (1893c): Pax. *Egyenlőség*, 12. évf., 9. sz., március 3., 1–4.

Bruckner Éva

Az első magyar orvosnők nyomában

In the Footsteps of the First Hungarian Female Doctors



Összefoglalás

Évszázadokon keresztül sok európai országban a nőknek nem volt joguk részt venni a felsőoktatásban. Teljesítményüket a feudális és polgári elvárásoknak megfelelően, kizárólag az anyai és háztartási szerepek szerint értékelték. A nők előtt az orvostudományi egyetem ajtaja először többek között Svájcban nyílt meg, a 19. században. Az első magyar orvosnő is itt kapott diplomát. Hazánkban csak 1895 után vettek fel az orvosi karra nőket. A tanulmány öt orvosnő küzdelmét mutatja be, melynek eredményeként a betegek gyógyításában olykor férfi kollégáikat is felülmúlva vettek részt. Életük végigkövetése egyúttal tükrözi a női emancipáció retorikájának alakulását is a dualizmus korától a 20. század közepéig.

Kulcsszavak: anyaszerep, orvosi egyetem, kettős teher, emancipáció

Summary

For centuries women were not entitled to enroll in higher education in many countries of Europe. Their performance was exclusively evaluated according to feudal and bourgeois expectations, i.e. maternal and household roles. The first medical university to open its doors to women in the 19th century was located in Switzerland. The first Hungarian female doctor also received her diploma there. In our country, women were not allowed to enroll in higher education before 1895. This study follows the

lives of five lady doctors who graduated in Hungary around the turn of the 20th century, and describes their struggles, which sometimes compelled them to participate in treatment in ways and using efforts that surpassed those of their male colleagues. This allows tracing the evolution of rhetoric in women's emancipation from the second half of the 19th century to the middle of the 20th century.

Keywords: maternal role, medical university, double burden, emancipation

A NŐKÉRDÉS KERESZTPRÓBÁJA

A századok során a társadalmi normák fenntartása érdekében az az általános felfogás alakult ki, hogy a férfi a család fenntartója, katonai, politikai körök meghatározó személyisége, írók és tudósok megszemélyesítője. Tulajdonságai: az erő, a hősiesség, a kreativitás, a bölcsesség, állhatatosság, objektivitás, agresszivitás. A nő fizikai és szellemi adottságait tekintve egyaránt alacsonyabb rendű a férfinál, s feladata, hogy hűséges feleség legyen, gondozza és biztosítsa a családi élet erkölcsi alapjait, vezesse a háztartást. A hozzá tartozó lényeges attribútumok: passzivitás, expresszivitás, befogadás, hiszékenység. Ezeknek a nemi szerepekhez kapcsolódó sztereotípiáknak megfelelő nőképpel Magyarország írói, gondolkodói, tudósai, valamint társadalmának többsége még – az e tanulmányban bemutatott orvosnőink születésének idején – a 19. század második felében is egyetértett. Ékes példája ennek, hogy nem jelentéktlenebb helyen, mint a Magyar Tudományos Akadémián 1864-ben felolvasásra kerülhetett az író, költő, filozófus Madách Imre *A nőről, különösen esztétikai szempontból* című székfoglalója: „A nő szívén keresztül gondolkodik. [...] Teremtő génusz híjával az emberiség szellemei közé nem emelkedik. [...] S soha a művészetet és a tudományt lényegesen előre nem vitte.”¹ Ilyen s ehhez hasonló gondolatokkal találkozva e műben, az olvasó napjainkban felháborodást érez, a 19. század második felében azonban a tudomány fellegvárának hallgatósága körében tetszést és egyetértést aratott (Pelle, 2008).

A Madách által is megfogalmazott értékítéletet a kortársak közül Hunfalvy János (1820–1888)² a nőideál körülírásával így egészíti ki írásában: „Az igazi nő csendesen és nyugodtan, elégedetten és szerényen öntötteinek körében marad, hálás szívvel ragaszkodik a földhöz, melyen született, mely őt táplálta és ápolta, átmelegült és átmelegítő szívvel szenteli magát kisedet köre boldogításának” (Hunfalvy, 1855). A nőkről szóló negatív narratívák elfogadására a közvéleményt a nagy példányszámú napilapok, köztük a *Vasárnapi Újság* is hangolta. Hasábjain bőven jelentek meg a nők férfiakkal szembeni alárendeltségéről szóló cikkek.³

A történelem folyamán azonban mindig akadtak olyanok, akik a nőket megfelelő képzés után a férfiakkal hasonló teljesítményre is képesnek tartották. Luther például már 1520-ban hangoztatta: „Isten úgy akarná, hogy minden városban legyen egy leányskola” (Luther, 2011:15). Egy évszázaddal később, 1663-ban Wilhelm Ignatius Schütz német jogtudós *Ehren – Preiß der Hochlöblichen Frauen-Zimmers* (Tisztelgés a

dicséretre méltó fehérnép előtt) című vitairatában kifejti, hogy ha a nők számára a magasabb képzés éppúgy biztosított lenne, mint a férfiaknak, akkor a „tudományok, a művészetek és a közélet minden területén olyan kiválóan megállnák a helyüket, hogy a tanult férfiak önként lemondanának elsőbbségükről” (Fietze, 1996:243). Az utána következők közül erről a témáról a neveléstörténet két nőíró, Amalia Holst (1758–1829) és Mary Wollstonecraft radikális hangnemét emeli ki (Pukánszky, 2013:96).

Magyarországon már a 18. századtól kezdve, de orvosnőink megjelenésének és pályakezdésének idején, a 19. század második felében is folytak viták a nőket lebecsülők és „többre tartók” között. *A nő és hivatása* címmel napjainkban megjelent kétkötetes szöveggyűjteményből (Fábrí–Borbíró–Szarka, 1999; 2006) többek között megismerhetjük a század neves magyar személyiségeinek (például Karacs Teréz, Brunszvik Teréz, Teleki Blanka, Fáy András, Vahot Imre, Gyulai Pál stb.) a nők képzésére vonatkozó eszmecseréjét, illetve pozitív véleményét. A második kötet néhány fejezete már a nők egyetemre való felvételének létjogosultságával is foglalkozik.⁴

Néhány kortársának a nőkről alkotott pozitív véleménye Madáchra is hathatott, mert székfoglalójából egy gondolat jelzi, hogy ő is töprenghetett ezen a kérdésen. Veres Pálné (1815–1895), a magyar nőnevelés úttörője által is fontosnak tartott, erre utaló idézet így hangzik: „Ha fellobban olykor egy meteor, s oly nő születik, ki magas szellemtől ihletve túlemelkedik neme korlátain, az minden okoskodásunk dacára is egyenlővé teszi magát a férfiúval: és tegye is, elég drágán megvásárolta a helyet, mert érte minden bizonnyal neme mindazon előnyéről lemondott, melyek ezen irányban tették volna ragyogóvá s boldoggá.” Az 1864 októberében elhunyt költő-író e szavainak igazát már nem tudta megélni. Nem tudta figyelemmel kísérni azokat az eltökélt hölgyeket, akik megmutatták, hogy a mindaddig csak a férfiak által végzett tudományos munkát ők is képesek magas színvonalon művelni.

A felemelkedés lehetőségét a Monarchiában a kiegyezést követő idők egyik első intézkedése, az 1868. évi XXXVIII. tc. nyitotta meg. Eötvös József báró hozta meg ezt a törvényt, amely a népoktatási intézetekben fiúk és lányok között ezután nem tett különbséget. Nőknek magasabb végzettséget először nálunk a tanítónőképzők adtak, közülük az első 1856-ban Pesten, az Angolkisasszonyok zárdájában nyílt meg. Az egymás után kapujukat táró intézményekbe olyan, 14. életévüket betöltötték felvételiztek, akik elvégezték az elemi hat osztályt és a felső népiskola lányoknak előírt két osztályt, a képzési idő pedig 3, majd 1881-től 4 év volt,⁵ s az egész Monarchiában nyitottak voltak a kispolgár, a munkás származású és a deklasszáldott középosztálybeli, kenyérkereső foglalkozás vállalására kényszerülő lányok előtt. „Társaim általában hozzám hasonló, szegényebb polgárlányok voltak, s nagyon szerették választott hivatásukat. Vasárnapi sétáinkon büszkén sétáltunk csoportosan a városban, és egyáltalán nem vágyakoztunk a konyhák világába” – emlékezik egy volt poprádi diáklány, Elsa Slaftovszky,⁶ akit a diploma megszerzése után Eperjesen, a felső leányiskolában alkalmaztak. Azonban miután férjhez ment, a folyó iskolaév végével el kellett hagynia munkahelyét, mert hiába volt otthon segítsége – gyereklány meg cseléd – a család ellátására, egy feleségnek nem volt „illő” dolgoznia. Így a felsőbb fokon végzett nők tudása nemegyszer parlagon maradt.

A nőknek egyetemre, köztük az orvosira – nemcsak hazánkban, de Európa több országában – évszázadokon keresztül nem volt módjuk, lehetőségük beiratkozni. A korábbi időkben a betegek szakszerű ellátásával többnyire előkelő nők, apácák vagy orvosok – főként sebészek – feleségei foglalkoztak, főleg passzióból (Steinberger, 1902). Amennyiben a 19. században egy nő orvosi diplomát akart szerezni, Angliába, Svájcba vagy Amerikába kellett „vándorolnia.” A *Vasárnapi Újság* hírt ad egy „kellemes külsejű s kétségkívül igen erős idegzetű” amerikai orvosnőről, Mary Walkerről, aki a polgárháború idején komoly műtéteket is végzett (Szász, 1867:372). Azonban rögtön felhívja a figyelmet, hogy a doktornőt londoni felolvasóestjén „pokoli lárma, illetlen kiabálások, gúnydalok éneklése, füttyölés, ordítózás, operált sebesültek sikoltásainak utánzása, állathangok töltötték be a helyiséget.” Ugyancsak a *Vasárnapi Újság* (1876:440) arról is tudósít, hogy az USA-ban már 500 gyakorló orvosnő és 200 medika van. Az amerikai orvosnőképzés Európa számára példaértékű volt (Illésy, 1871:14–16). Európában Zürich bizonyult a legnyitottabbnak az orvosi egyetemre jelentkező nők számára. Hallgatói között már az 1869–1870-es tanévben 12 medika tanult együtt a férfiakkal. A felvételihez csak az ottani kantonból érkezett diákoknak kellett érettségivel rendelkezniük, a külföldieknek elég volt ehhez az erkölcsi bizonyítvány (Kéri, 2015:342).

Ezzel egyidejűleg már például Bécsben lehetőség adódott arra, hogy más országokban diplomát szerzett nők is bekapcsolódhassanak az orvosi munkába. De az e kérdésben sokáig elmaradott Oroszországban 1870-ben, többek között a szentpétervári sebészeti akadémián is nyílt egy külön női osztály. Kínában és Indiában, illetve muszlim területeken szintén tevékenykedtek már ebben az időben a szakma női képviselői. Többek véleménye szerint a hölgyek azért iratkozhattak be az orvosi egyetemre, más karokkal összevetve, viszonylag korán, mert a beteg nők nem szívesen fordultak férfi orvosokhoz. Különösen érvényes volt ez Boszniára, ahol Kállay Béni, a Monarchia belgrádi főkonzulja, közös pénzügyminisztere, valamint haláláig Bosznia kormányzója azért vezette be a női orvosok alkalmazását, mert az iszlám szigorú szabályai szerint élő nőket férfi orvosoknak tilos volt megvizsgálni (György, 1891).

A 19. század második felében női peregrináció indult el a felvilágosultabb, őket jóval inkább emberszámba vevő országok egyetemei, köztük leginkább Svájc felé (Szögi, 2018). A vándorútra azonban, a klasszikus diák peregrinánsokhoz hasonlóan, csak megfelelő anyagi háttérrel rendelkező vállalkozhatott, ennek hiányában nyomorgott.

Az első világháború előtt Magyarországon két tudományegyetem működött. A legrégebb, az 1635-ben alapított, ekkor már budapesti egyetemen 1769 óta működött orvosi fakultás. Erdélyben, Kolozsvárott később, 1872-ben alapítottak egyetemet, de a városban 1775-től már folyt orvos-sebészeti oktatás. A budapesti orvosi karra a 19. század végéig nőket nem vettek fel, csupán egy rövid tanfolyamot végezhettek el azok, akik szülész-nők szerettek volna lenni (Szögi, 1986). Ennek következményeként, a 19. században az orvosi hivatásnak nálunk elsőként elkötelezett Hugonnai Vilma is kénytelen volt vándorbotot a kezébe véve más ország egyeteme felé venni az útját.

HUGONNAI VILMA (1847–1922),
AZ ELSŐ MAGYAR ORVOSNŐ, AKI „HITT ÖNMAGÁBAN”

A grófi családból származó Hugonnai Vilmában korán felébredt az érzés, hogy a betegek ellátására hivatott. Férje beleegyezésével⁷ Svájcba ment, ahol a zürichi orvosi egyetem hallgatóinak sorába 1871–1872-ben már 52 nő iratkozott be (Jobst, 2000). Úgy érezte: „Az embernek hinnie kell önmagában, nem is szabad másban hinnie, csak önmagában” (Kristó, 1983:439). Hallatlan lelkesedéssel, szorgalommal tanult öt éven keresztül. 1879. február 3-án védte meg a disszertációját, és 1880 februárjában tért haza. Azonban diplomájának elismertetése akadályokba ütközött: 1881. március 31-én le kellett tennie az érettségi vizsgát. 1882 májusában kérte diplomája nosztrifikálását, de Trefort Ágoston vallás- és közoktatási miniszter elutasította a kérését. Azt javasolták neki, hogy végezze el a bábaképzőt. „Megalázó, mikor a bábadiploma a kezemben volt... alig mertem kilépni az otthonomból” – írta önéletrajzában.⁸ A szégyen az első magyar orvosnőt két szempontból is fojtogatta: egyrészt lebecsülték, semmibe vették orvosi végzettségét, amellyel eddig csak férfi rendelkezett hazánkban, másrészt a baba fogalmához pejoratív sztereotípiák is tartoztak.

A bábák tevékenysége évszázadokon keresztül egyike volt a legfontosabb foglalkozásoknak. Nemcsak a születések levezetésénél volt rájuk szükség, de nélkülözhetetlen lett egyéb, sokoldalú ténykedésük is (Gyáni, 1984). Diagnosztizálták a terhességet, gondozták az anyát szülés előtt és után, majd a csecsemőt, segítettek a keresztelésnél; szakértői véleményt, szexuális tanácsokat adtak; kezelték a nemi betegségeket. E pozitív feladatok mellett azonban végeztek magzatelhajtást („angyalcsinálás”), és eltüntették a halott csecsemőt (Filep, 1971). Az idők folyamán egyre fontosabbá vált a képzésük, ennek érdekében már a 18. század elejétől kezdve egyre több szakkönyv született, Magyarországon többek között Dombi Sámuel, Szeli Károly, Kézmárszky Tivadar és Reismann Adolf tollából. Mária Terézia uralkodása idején, 1748-ban már helytartótanácsi rendelet kötelezte vizsgára a szüléssel foglalkozókat, sőt 1769-től hol egyévi, hol öthavi egyetemi tanfolyam hallgatásához kötötték a praktizálásuk engedélyezését. II. József – francia, olasz példák hatására – jelentést kért a tisztiorvosoktól a bábák tevékenységéről (Deák-Kárász, 2005:326–356). Ettől kezdve a városokban a baba nem nélkülözhetette a szakmai képzést (okleveles bábakurzus), faluhelyen azonban nemegyszer közülük kerültek ki a boszorkányperek áldozatai (Várkonyi, 1990; Dömötör, 1981; Szendrey, 1986), s még a 20. század első felében is előfordult, hogy gyilkosságok vádlottjaivá váltak, mint 1930-ban, a tiszazugi arzenyilkossági perben (Mátay, 2016:272–276). Nem véletlen, hogy Hugonnai lefordította Délacrouix *Hírneves szülész nőik életrajza* című munkáját: az egész művön a bábák tevékenységének a dicsérete uralkodik.⁹ A bábassággal második férje, a szintén Svájcban tanult és élete első szakaszában itt tevékenykedő Wartha Vince, az MTA rendes tagja, a műegyetem többszöri rektora s a Zsolnay-gyár igazi sikerét meghozó eozinmáz eljárásának kidolgozója ösztönzésére hagyott fel.

1891-ben György Aladár figyelemfelkeltő cikket írt *A nők mint orvosok* címmel (György, 1891; Kállayné, 1895). „Az első úttörő nem aratott sikert, de az eszme nem

bukott el” – elemezte a helyzetet, majd megállapította, hogy míg a középkor nem akadályozta a tudós nők érvényesülését, a 19. században annál inkább az útjukat állják. Lipcse százezernél több aláírással követelte a női értelmiségi pályák elismerését, ehhez a kezdeményezéshez társult Spanyolország, Prága, Bécs, azzal az indokkal, hogy a nők mindig is a legnagyobb gyengédséggel bántak a betegekkel, és bátran szembeszálltak a halállal. És bár az ápolás és orvoslás nem ugyanaz, de közel állnak egymáshoz. A következő években egyre több írás szólt a nők orvossá képzésének reális lehetőségéről; 1893-ban Herczegh Mihály gondolkodott el, Hugonnai Vilma történetének kapcsán, erről a kérdéstről. A *Nemzeti Nőnevelésben* megjelent *Magyar nők orvosi gyakorlaton* című cikke a férfiakkal egyenlő esélyűnek tartja a nőket arra, hogy „orvostudorok” legyenek (idézi Fábri–Borbíró–Szarka, 2006:232–238).

Magyarországon Wlassics Gyula (1852–1937) kultuszminiszter 65719/1895. számú rendelete nyitotta meg a nők előtt a budapesti és a kolozsvári egyetemen a bölcsészeti és orvosi kart, valamint a gyógyszerészeti tanfolyamot.¹⁰ A rendelet megfogalmazása előtt, majd megjelenésekor számos ellenvélemény fogalmazódott meg. Volt, aki az *Orvosi Hetilapban* azonnal tiltakozott a nők egyetemekre történő „túláramlása” miatt (Fábri–Borbíró–Szarka, 2006:175); más úgy gondolta, a férfiak majd a medikákban „önhitt asszonyokat” látnak, a nők pedig „eltévelyedett teremtményeket” (Fábri–Borbíró–Szarka, 2006:176).

1896. február 10-én Hugonnai Vilma újból kérte az uralkodótól zürichi oklevelének nosztrifikálását, és 1897. május 14-én, szigorú vizsgák letétele után, ötvenévesen orvosdoktorrá avatták. A munkája elismeréséért folytatott küzdelem azonban végigkísérte az életét. Egészen a 19. század végéig – sőt még később is, a második világháború befejezéséig – a társadalom egyes vezető személyei a nők teljesítményét a feudális és polgári elvárásoknak megfelelően értékelte, és megbélyegezte az értelmiségi, egyetemi végzettségre pályázókat. 1899 tavaszán Pap Samu országgyűlési képviselő így becsmérelte az orvosnőket: „Azoknak a nőknek, akik orvosi pályára lépnek, le kell mondaniuk arról a kivételes társadalmi helyzetről, amelyben a szokásos hivatásokat betöltő nők vannak. El kell készülnie, hogy fokozatosan elvesztik nőiességük minden külső jelét, és valami definiálatlan lényekké alakulnak át.”¹¹ 1907-ben Kmetty Károly egyetemi tanár „női szörnyetegeknek” nevezte a diplomás és az egyenjogúságért harcoló hölgyeket, köztük Hugonnait is. Az orvosnő válaszában azzal érvelt, hogy azért olyan magas az analfabetizmus hazánkban még az 1900-as évek elején is, mert nem veszik emberszámba a népet és a nőket. A nő kötelessége nemcsak a háztartás és a gyerek ellátása, hanem az ország kultúrájának emelése is, ebből a meggyőződéséből volt lelkes kezdeményezője a leánygimnáziumok szervezésének is.¹² A *nőmozgalom Magyarországon* című írásában kifejtette, hogy a nők továbbtanulásának lehetőségét az emancipációért folytatott harc is segíti. 1907-ben pedig, bizonyítani akarván a tanult nők helytállását, Anna Fischer-Dückelmann *Die Frau als Hausärztin* (A nő mint házi orvos) című könyvének magyarra fordítására is vállalkozott.

Az Országos Nőképző Egyesületben hat évig tanította a betegápolást, a gyermekgondozást, a gyermekvédelmet, a ragályos betegségek ismereteit. Háztartási tan-

folyamon előadott a testápolásról, a gyümölcsfogyasztás fontosságáról (Svájcban, medikakorában nyolc hónapig csak gyümölcsön és zöldségen élt). A MÁV Északi Főműhelyének nők számára rendezett tanfolyamain népszerű stílusban oktatott, *Embertan és egészségtan* címmel. Pedagógiai jellegű előadásokat tartalmazó kéziratai¹³ arról tanúskodnak, hogy az orvosi teendők mellett nem hanyagolta el a gyereknevelést, s saját tapasztalataiból kiindulva kívánt segítséget nyújtani nőtársainak a gyermekkel való viselkedésről.

Orvosi naplója tükrözi, hogy elsősorban hivatástudatból gyógyított, és nem hírnévért, nem is pénzért. Naplója „Bevétel” rovata, főleg a századforduló elején, szinte mindig üresen maradt, kezelt betegei között jócskán akadt munkás gyermeke, nap-számos felesége, villamoskalauz stb.¹⁴ Személyes vonatkozású hivatalos iratai között található, 1921-ből származó, hetvennégy éves korában összeszámolt vagyoni leltára szerint tulajdona: 65 ezer korona, ház, hadikölcsön, részvények; két ezüst gyertyatartó, kristályok, jegygyűrű, dísztárgyak; és két halott: férje, Wartha Vincze és tőle származó lányának emléke.¹⁵

Naplója tanúsága szerint az ország távoli részeiből is felkeresték a rendelését, Késmárkról, Kolozsvárról. Súlyosabb állapotú betegeit pedig fáradságot nem kímélve, hosszabb időn keresztül is, naponta meglátogatta. Hatvanhét éves korában, 1914 augusztusában katonarvosnak jelentkezett, és kolléganőit is arra buzdította, hogy jelentkezzenek beteg katonákat ápoló és megfigyelőállomásokra. Ilyen feladatra addig csak férfiak vállalkoztak. Tevékenységéért 1915 augusztusában hadiékítményekkel díszített érdemjelet kapott. Életének utolsó éveiben nem járt már el a betegekhez, inkább csak otthon fogadta őket. A trianoni diktátum után két évvel, 1922-ben magányosan halt meg. Hamvait 1980-ban a Rákoskeresztúri köztemetőből a Kerepesi úti Nemzeti Pantheonba helyezték át. A nők orvosi feladatkörben való elismeréséért, megbecsüléséért vívott harca később követőkre talált a magyar orvosi egyetemről kikerült nőtársai körében.

A századfordulón a budapesti orvosi karra évenként mindössze 3–7 nő iratkozott be, és a számuk csak 1903-ban emelkedett negyven fölé. Az 1910-es évek elején a női hallgatók aránya már 5-6% körül volt, ugyanekkor a bölcsészeti karon elérte a 14-24%-ot (Szögi, 1986). Ebben az időszakban tanult a budapesti egyetemen a Hugonnai Vilma egyenjogúságért vívott küzdelmét folytató négy orvosnő: Steinberger Sarolta, Genersich Margit, Barát Irén és Deimel szül. Gozony Margit.

MAGYAR EGYETEMEN ELSŐKÉNT VÉGZETT ORVOSNŐ:
STEINBERGER SAROLTA (1875–1966), AZ „ÉLETET ADÓ”

Steinberger Sarolta Tiszaújlakon, jómódú, zsidó család hetedik gyermekeként született. Középfokú tanulmányait a kolozsvári református kollégiumban folytatta, majd Bécsbe ment. Ekkorra már megjelent a rendelet, amely „legkegyelmesebben megengedni méltóztatott, hogy a nőknek bölcsészeti, orvosi és gyógyszerész pályákra léphetés céljából – az illetékes felsőbb tanintézet meghallgatása alapján – esetről esetre engedély adassék...”¹⁶, így ő lehetett az első nő, aki 1895-ben a budapesti egyetem

orvosi karának hallgatója lett. Itt azonban a tanulmányok során a jövődő orvosok elé azt a feladatot tűzték ki, hogy a nőkben erősítsék a gyermeknevelésre való koncentrálást. Ennek értelmében a medikus Steinberger Saroltának saját magát is arról kellett volna meggyőznie, hogy helyesebb, ha az egyetem helyett egy férjjel az oldalán gyermekeket szül és nevel. Hogy professzorainak és a férfi hallgatótársainak megbecsülését kivívja, éjjel-nappal a tanulmányaival foglalkozott. Emellett nemegyszer előfordult, hogy közös vécét kellett használnia a fiúkkal, és csak az ún. „cselédbejárón” tudott közlekedni (Kiss, 2009). Végül azonban győzedelmeskedett: 1900. november 3-án megszerezte a doktori címet, melyről a *Vasárnapi Újság* is megemlékezett. „Egy fiatal leány díszítette föl a nevét az elmúlt héten az orvostudori cízzel, ő az első magyar egyetemen végzett orvosnő, a kinek nyomdokain fog haladni most már a követők nagy sora. [...] Öt éve kitartó munkásság után a múlt héten folyt le ünnepélyes tudorrá avatása, mely alkalommal a központi egyetem aulája nagyszámú érdeklődő közönséggel telt meg. A doktor-kisasszony néhány hét múlva hosszabb külföldi útra indul, a hol főleg a nőgyógyászatot fogja tanulmányozni, s onnan visszatérve, orvosi működését Budapesten kezdi meg” – közölte a hírt a *Vasárnapi Újság* (1900). Azonban egy ideig neki is „tanácsos” volt az akkori felfogás szerint a nő számára leginkább megfelelő foglalkozással, a szülészettel kezdeni pályafutását, így külföldi klinikákon – saját költségen – tette e téren a tudását még tökéletesebbé. Hazatérve a kor leghíresebb szülészetén, a Tauffer-klinikán kezdte meg orvosi működését. (Ma II. sz. Szülészeti és Nőgyógyászati Klinika.) Tauffer Vilmos esete jól példázza, hogy egy 1872-ben a fővárosban diplomát szerzett, tehetséges férfi fiatalon mekkora karriert futhatott be igen rövid idő alatt, míg a nők többsége „fazék” és gyerek mellett volt kénytelen letölteni az életét. Tauffer ösztöndíjjal látogatta a német, a svájci, az angliai és a franciaországi klinikákat, és harmincéves korában már a II. számú szülészeti klinika tanszékvezető, nyilvános rendes tanára.

A nő és férfi egyenrangúságát ebben az időben is megoldhatatlan kérdésként tárgyalták még a lexikonok is. „A feministák ugyan nehezen, de elérték céljukat, de az egyenjogúság kérdéses” – olvasható az Új Idők Lexikonában (Balla, 1938:150). A női szerepkör ugyanakkor a valóságban bővült: a tanítónők mint dolgozó nők mellett megjelentek – a kapitalizmus teremtette új foglalkozási ágaknak köszönhetően – az irodai munkát végző hölgyek is, akik nemegyszer férjhez menetelük után is megmaradhattak az állásukban (Gyáni-Kövé, 2001:28). Bár a jövedelmük többnyire sokat számít a családi költségvetés növelésében, és emellett a gyereknevelést sem hanyagolják el, elismerés, megbecsülés továbbra sem jár nekik. Ezt tükrözi például a tény is, hogy az otthonukban nincs külön, önálló helyiségük, míg a férjnek általában díszes férfiszoba jár (Gyáni, 1996).

A nők értelmiségi pályákon való tevékenységével a társadalom többsége továbbra sem barátkozott meg. „Lehangoló dolog biz ez [t.i., hogy a nők fizikát és más »férfias« tudományokat tanulnak], de meg kell vele alkudni, mert így van, nem lehet rajta változtatni. A régi jó magyar társadalom megváltozott, a középosztály elszegényedett. A kisasszonyoknak is szükséges valami kenyérkereseti pálya után látni. A telefon, a posta, a távírda, a tanítóság, a hol elhelyezhetők, már nem mutatkozik elegendően

dőnek – a magasabb pályákat is meg kell előttük nyitni. Lesznek ezen túl doktorok, mérnökök, fizikusok és Isten tudja, mi minden, de talán az se nyújt megélhetést mindnyájának. [...] Szívesen ismerjük el, hogy a nőkben többé-kevésbé megvannak azok a tehetségek, melyek a férfiakban, és alkalmasint éppen olyan fogas ügyvédek lennének (mert tudnak feleselni), a diplomáciában pedig ritkítanak párjukat (mert ravaszabbak és simábbak), a doktorságot is jól vihetnék (mert az ápolásban gyöngédebbek), de hát azért mégis csak ferde állapot lesz ez” – fogalmazza meg véleményét nem jelentéktelenebb személy, mint Mikszáth Kálmán a *Vasárnapi Újság* hasábjain (Mikszáth, 1908).

A két világháború közötti években a nők orvosi egyetemre való felvételét teljes mértékben korlátozták. Az orvosi kar 1919 őszén, azzal az indokkal, hogy a foglalkozási ágban a hölgyek csalódást okoztak, úgy döntött, hogy az egyetemre újabb női hallgató jelentkezését nem fogadják el. A Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium, a numerus clausus törvény előkészítésével párhuzamosan, 1926-ig ezt a döntést is érvényben tartotta, míg végül Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatásügyi miniszter rendeletben szüntette meg a „szabályokba ütköző, törvényt és közérdeket sértő eljárást” (Szögi, 2018). Mindez nem akadályozta meg, hogy a két világháború között a nőkhöz kötődő sztereotípiák közül a háziasszony és a családanya szerep betöltésének fontossága ismét előtérbe kerüljön.¹⁷

Steinberger Sarolta azonban továbbra sem kívánt ennek a felfogásnak megfelelni, és elkötelezetten folytatta orvosi munkáját, kísérletet téve arra, hogy a férfiak befogadják maguk közé: fölvetését kérte a budapesti orvosi kaszinóba. A választmányi ülés 18 szavazattal, 14 ellenében el is fogadta a jelentkezését, ám végül másodfokon a kaszinó közgyűlése elutasította. Steinberger Sarolta, annak bizonyítékául, hogy erre a pályára a nők sokszor alkalmasabbak a férfiaknál, 1902-ben háromrészes cikksorozatban foglalkozott a századok során orvosi teendőket ellátó nők történetével (Steinberger, 1902). És bár saját munkakörének maximális ellátásával bizonyította, hogy egy nő képes helyállni ebben a feladatkörben is, csak két évtized után tartották méltónak arra, hogy osztályvezető főorvossá nevezzék ki a frissen alapított Országos Társadalombiztosító Intézetben (OTI). Származása miatt 1944-ben a törvények betiltják működését, és bujkálni kényszerül a Gestapo elől.

Hugonnai Vilmárról sokat tudunk, Steinberger Saroltáról keveset. (Hugonnairól az orvostörténeti levéltár két nagy doboz dokumentumot őriz, Kertész Erzsébet ifjúsági regényben, Topolcsányi Laura színdarabban elevenítette meg az orvosnő életét.) Steinbergerről csak néhány korabeli újság adott hírt, életének utolsó szakaszáról pedig szinte semmit sem tudunk. Lelkiismeretes orvosi munkája és a zsidótörvények elől való menekülése annyira megviselte, hogy a második világháború után visszavonultan élt Pesthidegkúton. Sírja a Kozma utcai zsidó temetőben található. Síremléket csak 2002-ben állítottak neki, a nevéen kívül nem áll rajta más. Steinberger Sarolta soha nem ment férjhez, a kettős (anya és orvos) szerep közül a másodiknak, a munkájának szentelte az életét. A századfordulón Steinberger Sarolta után itthon végzett orvosnő, Genersich Margit szintén jobbnak látta, ha család nélkül, csak az orvosi hivatásnak él.

A MAGYAR EGYETEMEN MÁSODIKKÉNT VÉGZETT ORVOSNŐ:
GENERSICH MARGIT (1878–1918)

Több mint száz évvel ezelőtt, 1918. november 8-án halt meg Genersich Margit, a második orvosnő, aki hazai egyetemen szerzett diplomát.¹⁸ Felmenői között történelmünk Felvidékről származó, neves alakjai találhatók, így például a késmárki Genersich-triász tagjai: Keresztély (Chriszián, 1759–1825) minerológus fizikát, majd a város lelkészeként egyházjogot és teológiát, öccse, János (1761–1823) filozófiát oktatott a neves késmárki líceumban. Margit apja, Genersich Antal (1842–1918, János unokája)¹⁹ nemzetközileg elismert iskolateremtő tudósaként, a kolozsvári és a budapesti orvosi kar kórbonctan tanára és az MTA rendes tagja volt, elnöki tisztséget töltött be a Kolozsvári Orvos-Természettudományi Társulat Orvosi, majd az Erdélyi Múzeum-Egyesület Orvos-Természettudományi Szakosztályánál (Honti, 1991–1992; Regöly-Mérei, 1962). Jelentősége a mai napig elismert: az 1991-ben létrehozott Genersich Alapítvány minden évben díjat adományoz a kiváló tudományos munkát végző, Kárpát-medencei magyar orvosoknak, orvostanhallgatóknak. Felesége, Machik Kornélia szintén orvoscsaládból származott, Margit bátyja, ifjabb Genersich Antal pedig sebészorvosként végzett az egyetemen. Nem csoda, ha Margit és idősebb nővére szintén e pálya felé vonzódott, annak ellenére, hogy édesapjuk egyetértett a kor általános felfogásával, mely szerint a nők nem alkalmasak e hivatás gyakorlására. Evelin 1888-ban másodéves medika volt a zürichi egyetem, amikor meghalt, Margit azonban 1902-ben megszerezte diplomáját a budapesti orvosi egyetemen, dacolva a korszak általános szemléletével. Már harmadéves medika korában kitűnt szorgalmával, precizitásával, mint a legjobban fogalmazott boncjegyzőkönyv és a legsikerültebb kórszöveti készítmény előállítóját, pénzjutalomban részesítették (Judik, 2015:186).

Hamarosan Grósz Emil²⁰, a neves szemészprofesszor tanítványaként a budapesti Mária utcai szemklinikán „díjas gyakornok” lett, majd 1906-ban Hódmezővásárhelyen Imre József szemész-igazgató (1851–1933) alorvosaként alkalmazták. A trachoma kezeléseivel, szemműtéteivel hírnevet szerzett Imre József már 1885-től, egy szerény uradalmi épületben kétszobányi, majd 1898-tól negyvenágyas önálló szemészeti osztályt működtetett. A sebészeti osztály pedig egy kiváló orvosdinasztia első tagjának, Bakay Lajosnak (1880–1933) a vezetése alatt állt, ahol Margit bátyja, ifjabb Genersich Antal (1876–1944) is dolgozott, később a kórház igazgatói posztját is átvette.²¹

Az első világháború idején Genersich Margit, az előző két orvosnőhöz hasonlóan, bebizonyította, hogy egy nő is helyt tud állni a vérzivataros időkben: a hozzá beutalt betegek ellátása mellett a Hódmezővásárhelyre került szemsérüléssel katonákat is kezelte, ráadásul tette mindezt egyedül, mert kollégáját is behívták a hadseregbe. „Miután a háború utolsó éveiben egyedüli orvosként, csupán szobalánya segítségével éjjel-nappal gyógyította a frontról kórházába utalt szemsérülteket, idegkimerüléssel Kolozsvárra utazott pihenni családi nyaralójukba. Itt érte utol az akkoriban dühöngő spanyol influenza, amit a legyengült szervezete nem bírt legyőzni” – emlékezik Margit utolsó éveire keresztlánya, Tankó Béláné.²² Az orvosnő negyvenévesen, öt hónappal édesapja halála és tízéves hódmezővásárhelyi tevékenysége után, 1918. november 5-én hunyt el szülőhelyén, Kolozsváron. A Házsongárdi temetőben lévő családi sírboltban nyugszik.

Genersich Margitról férfi orvostársai messzemenő elismeréssel nyilatkoztak. Alorvosa, Pásztor Imre így emlékezett rá: „kimagasló képességekkel ellátott, munkakörében mindenkor a betegeiért önfeláldozó szorgalommal, a szó nemes értelmében vett lelkiismeretességgel és önkritikával rendelkező orvos volt” (Ormos, 1932).

A magyar orvosi egyetemen Genersich Margit diplomavédése után egy évvel, 1903-ban 40 fölé emelkedett a női hallgatók száma, és az 1910-es évek elejére 5-6%-ot tett ki a számuk, ez azonban elmaradt a többi karon tanulmányokat folytató nők számához viszonyítva.²³ Amikor 1911 elején az egyetem négy karának véleményeznie kellett a Feministák Egyesületének előterjesztését, az orvosi kar volt az egyetlen, amely egyhangúan pártolta a nők egyetemi képzését. 1912–1913-ban azonban már itt is érezhetővé vált a konzervatívabb, reakciósabb felfogású tanárok befolyásának erősödése (Szögi, 1986), és közvetlenül a Nagy Háború kitörése előtt nehezebb lett a magyar orvosi karon diplomát szerezni többek között Barát Irénnek is.

A TŰDŐGYÓGYÁSZ BARÁT IRÉN (1890–1972),
AKI „MINDENNÉL JOBBAN SZERETTE BETEGEIT”

Barát Irén Barát Ármin újságíró, műfordító és Róth Júlia gyermekeként született, egyik testvére, Barát Béla jegyzett építész, művészettörténész volt. Közeli rokonai nem voltak, szülei korán meghaltak Temesváron, két testvérét pedig a háború után veszítette el. Az orvosi egyetemen 1914-ben diplomázott, és kezdettől fogva szakorvosi munkakörben foglalkoztatták: a budapesti tudományegyetem Kórbonctani Intézetében (1914–1917) és a Belgyógyászati Klinikán Korányi Sándor gyakornoka, egyetemi tanársegédje volt, majd 46 éven keresztül a budakeszi Erzsébet Királynő Szanatórium, illetve az Országos Korányi TBC és Pulmonológiai Intézet főorvosa, majd osztályvezető főorvosaként tevékenykedett.²⁴

A tuberkulózis elsősorban a szegények fertőző, nemegyszer halálos kimenetelű betegsége volt. Aki ennek kezelését választotta hivatásul, az nem látványos sikerekre, gazdagságra vágyott. Barát Irén doktornő gyógyított, vigasztalt, s a kevés gyógyultat visszasegítette az életbe. Nemcsak orvosként, de barátként is foglalkozott a betegekkel a kezeléseik közben és után. Híres művészek egész sorát – köztük Bajor Gizit – is kezelte. Kettőjük szoros barátságáról fennmaradt egy történet, mely szerint a neves színésznőnél a tüdőgyógyász nemegyszer napokig ott-tartózkodott. Egy ilyen alkalommal Bajor Gizi megkérte, hogy ellenőrizze férje, Germán Tibor orvosi táskájának tartalmát, mert azt gyanította, hogy az utóbbi időben búskomor férje öngyilkosságra készül. Barát Irén, eleget téve a kérésnek, belenézett kollégája táskájába, és valóban látta, hogy tele van méreginjekciókkal. Bár a két nő közösen eltávolította az injekciókat, Bajor Gizi mégsem kerülhette el a sorsát: férje nemcsak saját magát, de őt is meggyilkolta.²⁵

Barát Irént széles baráti köre vette körül, ismeretségi körébe nemcsak neves színészek, de festők és muzsikos orvosok is tartoztak, akik gyakran rendeztek lakásukon házi koncerteket. A pezsgő társasági életnek fontos szerepe volt többek között a pácientúra bővülésében is. Betegei hálóját őrzi a kórház falán elhelyezett tábla felirata: „Szerette a művészetet, az életet, de mindennél jobban betegeit.”

A tüdőgyógyász orvosnő folyamatosan képezte magát, szakmai felkészültségét az *Orvosi Hetilapban* szakkönyvekről írt recenziói²⁶ és 25, különböző orvosi folyóiratokban (*Orvosképzés, Orvosok Lapja, Therapia Hungarica* stb.) közölt tanulmánya tükrözi. Hat éven keresztül (1925–1930) a *Magyar Orvosok Tuberkulózis Egyesülete Munkálatainak* szerkesztője volt.

Mivel életének utolsó húsz éve a szocializmus időszakával esett egybe, méltatása a marxista retorikának megfelelő: „megismerte a tuberkulózistól sújtott magyar nép széles rétegét, köztük a parasztokat, akik a legutolsó pillanatban szánták rá magukat, hogy szanatóriumban feküdjenek. [...] Művelt, mély szociális érzetű” – írta kollégája, szerzőtársa, Böszörményi Miklós (Böszörményi, 1972). Maga Barát doktornő is hangsúlyozta önéletrajzában, hogy „a párt által indított politikai továbbképzéseknek lelkes résztvevője”.²⁷

A szocialista világrendszeren belül hazánkban is életbe lépő államszocializmus lát-szatra a nőpolitika alá rendelte magát (Nagy, 2011:155–176). Az emancipációt a Magyar Nők Demokratikus Szövetsége (később Nőtanács) látványosan zászlajára tűzte. 1945 után a nők minden feltétel nélkül járhattak egyetemre, dicsőség volt számukra munkát vállalni, lenézték a háztartásbelieket. Az 1948:XLIII. törvény a papi hivatást kivéve minden munkakörben lehetővé tette a nők munkavállalását. A nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében a 1949-es alkotmány is rögzítette. Az 1950-es években a propaganda előszeretettel jelenítette meg mint példaképet az addig kizárólag férfiak által űzött foglalkozásokban tevékenykedő nőket a sajtóban, a filmekben, mondván, a nők egyenjogúak a férfakkal, és a „munka frontján” is azonos teljesítményre képesek (Kéri, 2000). Ezt jól szimbolizálták nemcsak az egyetemet végzett, értelmiségi foglalkozásokban tevékenykedő nők, de a fizikai munkát végző traktoroslányok, buszvezető-, rendőr- és bányász nők is. Mindezt igyekeztek a nők hivatalos elismerésével is ösztönözni. Míg a századelőn élt Hugonnai Vilmát csupán az első világháborúban tanúsított tevékenységéért, a két világháború között is tevékenykedő Steinberger Saroltát pedig egyszer sem tüntették ki, addig Barát Irént a Kádár-korszakban többször is: megkapta a Szocialista Munkáért Érdemérmét (1956), a Korányi Frigyes-emlékérmét (1963), a Munka Érdemrend aranyfokozatát (1970) és a csaknem fél évszázados gyógyító munkájáért, valamint példamutató magatartásáért és társadalmi tevékenységéért az Állami-díjat (1970). Emellett a Magyar Orvosok Tuberkulózis Egyesületének titkára, főtitkára (1934–1971), a TBC-szakcsoport, illetve a Korányi Frigyes TBC és Tüdőgyógyász Társaság elnöke (1958–1969) is volt.

Nemcsak Magyarország, de az egész szocialista világrendszer nőpolitikáját a marxista alapokon nyugvó, szovjet típusú emancipáció határozta meg. Marx már első cikkeiben foglalkozott a nőkérdéssel, hangsúlyozva, hogy az emancipációt a gazdaság fejlődése nélkül nem lehet jogi alapokon rendezni. Engels 1884-ben jelentette meg Németországban *A család, az állam és a magántulajdon eredete* című könyvét. Marx és Engels kortársa, a német szociáldemokraták vezéregyénisége, August Bebel (1840–1913) is fontosnak tartotta a nőkérdés napirenden tartását, művében kiemelten foglalkozott a nők munkavállalásának kérdésével, és kíméletlenül kritizálta a házas nő idealizált alakját (Bebel, 1976). Mindhárom teoretikus a nőnek a férfi alá való rendelését a nyers erő-

szak következményének tekintette, üzenetük szerint a szocializmus a kapitalizmussal ellentétben a nőknek számtalan lehetőséget ad ahhoz, hogy a szocializmus építésében aktívan, szavazati jogokkal élve részt vegyenek. Írásaik a 20. század második felében a szovjet mintát másoló szocialista világrendszer tagállamainak követendő „bibliái” voltak, de a kivitelezés nem volt egyszerű és sikeres. Míg a sajtóban, a filmvászonról mosolygó női sztahanovisták tekintettek az olvasókra, nézőkre, a valóságban a dolgozó nők kettős elnyomás, hétköznapi nyelven „kettős műszak” alatt görnyedtek. Hazánkban ezt még nehezítette Ratkó Anna elhíresült jelszava: „asszonynak szülni kötelesség”. Ratkó Anna szövönőből lett népjóléti, majd egészségügyi miniszter, hazánkban ő volt az első nő, aki ilyen posztot betöltött. Az ötvenes évek első felében, minisztersége idején vezették be az abortusztilalmat és a gyermektelenségi adót (Valuch, 2007:104). A dolgozó nők életének segítésére bölcsődéket, óvodákat létesítettek, ennek következtében azonban a gyerek kikerült a családi fészekből, és a klasszikus anyaszerep torzult. Gond volt továbbá nemcsak nálunk, de a többi szocialista országban is, hogy a családi köztetkeztetést a szükségesnél kisebb mértékben fejlesztették, és a háztartásokat alacsony színvonalon gépesítették.²⁸ Ezekben a problémákban igyekezett segíteni mind gyakorlati tevékenységével, mind előadásával a szintén Magyarországon végzett, de férjhez menetele után Lengyelországban élő Deimel szül. Gozony Margit orvosnő.

„A TUDOMÁNSZAKOT TELJESEN ÉRTŐ” DEIMEL
SZÜL. GOZONY MARGIT (1886–1965)

Névtelen életrajzírója ezzel a mondattal vezeti be az orvostörténeti levéltárban található, dátum nélküli dokumentumot: „Haladó munkáscsaládba született Budapesten.”²⁹ Diplomáját 1909-ben védte meg, de már 1908-ban és 1909-ben medikaként a debreceni gyerekkórházban dolgozott, 1909–1911-ig pedig a Budapesti Fehér Kereszt Gyerekkórház (Tűzoltó utca) belgyógyászati osztályán asszisztens. A kis betegek táplálását és életkörülményeit vizsgálta és segítette. 1911–1912-ben külföldi klinikai gyakorlatokon vett részt, Bécsben, Berlinben, és gyermekszakorvosként tért haza.

1912-ben házasságot kötött Deimel Leopolddal, a Bródy Országos Kereskedelmi Iskola igazgatójával, kinek kedvéért Lengyelországba költözött, és ott élt haláláig. Az első világháború alatt Deimel Margit egy katonai kórház fertőző osztályán dolgozott. Miután nosztrifikálták a diplomáját, iskolaorvos lett a férje vezetése alatt álló intézményben.

Egész életében sokat foglalkozott a munkásgyerekekkel. Talán az erre való indítást otthonról hozta magával. Már az egyetemről kikerülve ingyenes, preventív tuberkulózis elleni rendelést tartott, melynek keretében a szegény gyermekek táplálását és életkörülményeit vizsgálta. 1918-ban Lengyelországban munkásgyerekeknek üdültetést szervezett. 1927-től több éven át mint a munkások gyermekeit kezelő gyermekorvos működött a társadalombiztosításnál. A második világháború után, 1948–49-ben gyárakban és bányákban végzett gyermekvédelmi munkát. 1945-től bölcsődékben gyógyított, emellett előadásokat tartott az ott dolgozó ápolónőknek, dadáknak. Saját tapasztalatai továbbadásával, orvosi tanácsaival igyekezett enyhíteni a nők kettős leterhelésén. Foglalkozott testneveléssel, sportorvosként is tevékenykedett. Közben felne-

velte magyar és lengyel nyelven is jól beszélő két gyermekét, miközben ő hat nyelvet tanult meg. Munkáját sokan méltatták, például ily szavakkal: „Önállóan gondolkodó, tudományszakunkat teljesen értő, nagy munkaerőt ismertem meg benne, aki bármely gyerek gyógyításával foglalkozó intézmény vezetésére képes”, írta Szemere Béla egyetemi magántanár, kórházi főorvos.

1931-ben, amikor a nőket más országokban még nem tartották kizárásra érdemesnek, Deimel doktornőnek Lengyelországban, testnevelő munkája elismeréseként Arany érdemkeresztet adományoztak. Lengyelországban a nők évszázadokon keresztül nagyobb megbecsülést élveztek, miután a férfiak idejük nagy részét különféle háborúkban vagy a szejmben töltötték, így az otthon maradtak a gazdaságban irányítási és önrendelkezési jogot élvezhettek (Kocsis, 2016). Arról sem szabad megfeledkezni, hogy egy Maria Sklodowska nevű lengyel leány, túljutva fiatalokra nehézségein (szegénység és egy tiltott szerelem), később már mint feleség és anya, figyelemfelkeltő, forradalmi sikereket ért el a tudományos pályán (1903-ban a tudományok doktora és a fizikai Nobel-díj társtulajdonosa, 1906-ban a Sorbonne első női tanára, majd címzetes professzora, 1911-ben a kémiai Nobel-díj első női birtoklója). Egy lengyel nő, aki tudományos téren a legmagasabb mérce szerint bizonyított, emellett az anyai szerepben is helytállt. Bár amikor 1894 nyarán hazalátogatott Varsóba azzal a céllal, hogy karrierjét hazájában folytassa, a krakkói egyetem, mert nő volt, elutasította, a Marie Curie néven világszerte ismertté vált tudós nőre azonban az 1930-as években már a lengyelek is felfigyeltek.

Deimel Margit élete végéig egyszerre érezte magát magyarnak és lengyelnek. Az aranydiplomáját Budapesten vette át, és erre nagyon büszke volt. A lánya magyar egyetemen magyar–lengyel nyelvszakos tanári diplomát szerzett.

Hugonnai Vilma, Barát Irén, Deimel Margit orvosnők életét a Magyar Nemzeti Múzeum Orvostörténeti Adattárában található személyes iratokból, Steinberger Saroltaé pedig korabeli újságok tudósításai alapján követhetjük. Genersich Margit életrajzi adatainak gyűjtésében a leszármazottak tulajdonában lévő, a szerző rendelkezésére bocsátott dokumentumok segítettek. A bemutatott öt orvosnőn kívül másokról, akik a 20. század elején magyar orvosi diplomát szereztek, nem állnak rendelkezésre adatok, így e helyen ezen öt nő küzdelmét ismertettük, melyet azért folytattak, hogy a teljesítményüket ne a feudális és polgári elvárásoknak megfelelően, kizárólag az anyai és háztartásbeli szerepkörben értékeljék. Ők azok közé a tudományokhoz is értő nők közé tartoztak, akik megmutatták, hogy akár férfiakon is túltéve, helyt tudnak állni választott hivatásuk teljesítésében. Az első ilyen, ún. „új típusú nő” (Papp–Sipos, 2017), Hugonnai Vilma a 19. század utolsó harmadában még csak Svájcban iratkozhatott be az orvosi karra, a többiek az 1895-ös tc.-nek köszönhetően már itthon végezheték tanulmányaikat. Hugonnai Vilma és a hivatásválasztásban őt követő Steinberger Sarolta pályakezdése hasonló kényszerpályán indult: mindkettő szülészneként kezdhette csak meg a tevékenységét. Három orvosnő (Steinberger, Genersich, Barát) – hasonlóan a korai történésznőkhöz, akikre Pető Andrea, a társadalmi nemek kiváló kutatója utal (Pető, 2008) – pedig az elkövetkező fél évszázadban sem tudta a gyógyítást összeegyeztetni a család vállalásával, egyedülállóként élt a hivatásának. A 17. század tudós asszonya, Anna Maria van Schurman (1607–1678) tanácsa: „a nő, aki felsőbb tanulmányo-

kat kíván folytatni, legyen hajadon, vagy rendelkezék megfelelő vagyonnal ahhoz, hogy cselédlányt tudjon tartani a háztartás vezetésére”, nem veszítette el aktualitását a 20. század első felében sem. A család és munka összeegyeztetésére Hugonnai és a Lengyelországban működő Deimel Margit vállalkozott. Hugonnai kényszerből, mert a 19. század második felének közepén egy nő csak így kezdhette meg a felnőtt életét, Deimel a 20. században már szabad akaratából tett így. A bemutatott öt orvosnő közül háromnak (Hugonnai, Deimel, Genersich) az első világháborúban tanúsított karitatív tevékenysége segítette a nőkről alkotott szerepelvárások átmeneti formálódását, a nők „térfoglalását” az eddig csupán férfiak számára fenntartott feladatkörökben. Valamennyiük sorsának bemutatásával, ha csak nagy vonalakban is, a dualizmus időszakától a szocializmus koráig a női emancipáció retorikájának alakulása is követhető.

Napjainkban az orvosok körében több a nő, mint a férfi, és ehhez az öt orvosnő példamutató küzdelme is hozzájárult. A problémák, amelyekkel tevékenységük során szembekerültek, többnyire a 21. században sem maradéktalanul megoldottak, így többek között a karrier és az anyaszerep összeegyeztetése, a fizetésbeli különbségek férfiak és nők között (Koncz, 2005:57–58). Egy 2017-es kutatás szerint a hagyományos női szerepekhez való ragaszkodás Európán belül nálunk a legerősebb.³⁰ Sok munkahelyen még mindig a hagyományos nemi sztereotípiák alakítják a nők viselkedése iránti elvárásokat, ahogy az is tény, hogy hazánkban a tudomány magasabb szintjein és a politikai ranglétrán egyre feljebb haladva a nők jelenléte most sem kielégítő (Hargittai, 2015; Acsády, 2010).

Majd 150 év eltelte után is érvényes az a megállapítás, mely Louis-Aimé Martin (1782–1847) Francia Akadémia által jutalmazott művében elhangzik: egy ország igazi műveltségi fokmérője lehet az, hogy miként bánik a nőekkel (Martin, 1834).

JEGYZETEK

¹ A székfoglaló teljes szövege olvasható: Madách, 1864. A kiemelt idézet bizonyítja, hogy Madách ismerte Hegel felfogását, mely szerint: „A nők műveltek lehetnek ugyan, de magasabb tudományokra, filozófiára és művészet bizonyos produkcióira nem valók. [...] A nők művelődése inkább az élet által történik” (lásd Hegel, 1983:194). Madách nőgyűlöletét elemzi Pelle, 2008.

² Hunfalvy János többek között a tudományos földrajz megteremtője volt. A *Család, nevelés* című írásából kiemelt női hivatással kapcsolatos véleményére Pelle János hívja fel a figyelmet (Pelle, 2008).

³ A *Vasárnapi Újságban* megjelent, nőket becsmérlő cikk volt például: *A nők agyveleje*. 1881, 28. évf., 6. sz.; *A nő közelebbi rokonságban van a majommal, mint a férfi*. 1885, 32. évf., 45. sz.

⁴ Az első kötetben találkozhatunk neves személyiségek eszmecserejével a nők oktatásának céljai közötti különbségekről, így pl. arról, hogy mennyire legyenek a nők jártasak a tudományokban; 1865-ből Veres Pálné felhívásával a nők sorsának javítása érdekében; a *Pesti Divatlap* és a *Honderű* hasábjain folyó, nőekkel kapcsolatos felfogásokkal stb. A második kötet fejezetei a nők egyetemi képzéséről: Egy kollega: Nők az egyetemen; B. Balassa Antal: Nők az egyetemen; Sebestyénné Stetina Ilona: A nők egyetemi képzése; B. T.: Nők az egyetemen.

⁵ 1857-ben Szatmárnémetiben, 1858-ban Nagyváradon, 1860-ban Kassán és Sopronban nyílt még tanítónőképző, s bennük 1868-ig összesen mintegy 600 tanítónő szerzett képesítést. Az 1868-as XXXVIII. tc. nyomán a tanítónőképzés mind jobban fellendült az országban. 1868 végétől kezdett működni az első állami tanítónőképző Zirzen Janka (1824–1904) vezetésével Budán, egy bérelt házban. Vö. Kiss, 1929:19.

- ⁶ Elsa Melczer 1883-ban született Poprádon, 1905-ben férjhez ment Slaftovszky Eugenhez. A *Meine Jugenderinnerungen* című emlékiratát Drezdában 1970 és 1974 között írta meg. Családját Löcséről kitelepítették 1945-ben. A kézirat családi tulajdonban van. A szerző itt mond köszönetet a dokumentumba való betekintésért Gertrud Rothnak, Elsa Slaftovszky unokájának.
- ⁷ Első férje Szilassy György földbirtokos volt. Ebből a házasságból három gyermeke született. Férje nem érdeklődött a szellemi dolgok iránt.
- ⁸ Hugonnai Vilma életrajzi feljegyzések. MNM Orvostörténeti Adattár, Hugonnai Vilma iratai, 109. doboz: 108.
- ⁹ Ebben a műben elhangzó pozitív megállapítások a bábákról: ügyesebbek, mint a férfiak; tartózkodnak az erőszakos beavatkozástól; védik a családi életet; már a Bibliában is megkülönböztetett szerepük van. „A családi élet legszebb érdekét védő mesterség.” (Hugonnai Vilma: *Hírnevés szülésznek életrajza az ő és újkorból*. MNM Orvostörténeti Adattár, Hugonnai Vilma iratai, d: 109. Kézirat, 3).
- ¹⁰ A miniszternek ugyan szándékában állt valamennyi világi fakultást és a Műegyetemet is megnyitni a nők előtt, Ferenc József azonban ezt még nem találta időszerűnek.
- ¹¹ Pap Samu országgyűlési képviselő beszéde. Hugonnai Vilma életrajzi feljegyzések. MNM Orvostörténeti Adattár, Hugonnai Vilma iratai, 109. doboz: 108.
- ¹² Válasz Kmetty Károlynak. MNM Orvostörténeti Adattár, Hugonnai Vilma iratai, d: 109. Kézirat.
- ¹³ Hugonnai Vilma előadásai. MNM Orvostörténeti Adattár, Hugonnai Vilma iratai, d: 109. Kézirat.
- ¹⁴ Orvosi napló: 1898/155. sorszám. MNM Orvostörténeti Adattár, Hugonnai Vilma iratai, d: 109/a. 1898/140. sz.; 1898/139. sz.
- ¹⁵ MNM Orvostörténeti Adattár, Hugonnai Vilma iratai, d: 109/a.
- ¹⁶ Wlassics Gyula 72029. számú rendelete.
- ¹⁷ Részletesebben lásd Pukánszky, 2013.
- ¹⁸ A szemorvosnő halálának századik évfordulójára emlékezve jelent meg Bruckner Éva írása. Lásd Bruckner, 2018.
- ¹⁹ Ennek jubileuma alkalmával megjelent Judik, 2018.
- ²⁰ Grósz Emil (1865–1941) szemészprofesszor többgenerációs orvosdinasztia tagja volt. Számos szemműtét és gyógykezelés kidolgozása fűződik a nevéhez. Három évtizeden keresztül töltötte be a Budapesti Tudományegyetem I. számú szemklinikájának igazgatói tisztét.
- ²¹ Ifj. Generisch Antal – ahogy annak idején apja a kolozsvári kórház építéskor tette – a hódmezővásárhelyi új kórház mind külső, mind belső megvalósítását segítette, ellenőrizte. Neki köszönhető, hogy a két világháború között az intézmény országos viszonylatban is jelentős lett. Nem véletlen tehát, hogy a kórház a mai napig az ő nevét viseli. http://vasarhelyilokalpatriotak.blog.hu/2014/10/04/nagy_andras_janos_kut (Letöltés: 2018. március 19.).
- ²² Tankó Béláné levele Zsigmond Károly marosvásárhelyi orvosnak, 1997-ben (kézirat, családi tulajdon). Zsigmond Károly *Generisichék és utódaik* című könyve 2015-ben jelent meg (Mentor Kiadó, Marosvásárhely).
- ²³ A bölcsészkaron például 14-24% volt a női hallgatók száma.
- ²⁴ Baráth Irén személyes iratai. MNM Orvostörténeti Adattár, d.: 157.
- ²⁵ „Bajor Gizinek fülproblémája volt, amelyet a férje nem tudott meggyógyítani, azt képzelte, hogy ebből halálos kimenetelű betegség lesz” (Lázár, 2016).
- ²⁶ Barát Irén könyvismertetéseiből: Kovács, F. and Bugyi, B.: Occupational Mycotic Diseases of the Lung. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1968. (*Orvosi Hetilap*, 110. évf., 3. sz., 164–165); Chloroquin a sarcoidosis kezelésében. Tubercle, London, 1967. (*Orvosi Hetilap*, 110. évf., 14. sz., 810.)
- ²⁷ Barát Irén személyes iratai. MNM Orvostörténeti Adattár, d.: 157.
- ²⁸ A teljesség igénye nélkül, néhány jelentősebb mű ebben a témakörben: Burucs Kornélia (1998): A „fordulat” és a „dolgozó nő.” *História*, 20. évf., 7. sz.; Balogh Margit – S. Nagy Katalin (szerk.) (2000): *Asszonyorsok a 20. században*. BME Szociológia és Kommunikáció Tanszék, Budapest; Schadt Mária (2005): *„Feltörekvő, dolgozó nő.” Nők az ötvenes években*. Pro Pannonia Kiadó, Pécs.
- ²⁹ Dr. Deimel sz. Gozony Margit iratai. MNM Orvostörténeti Adattár.
- ³⁰ <https://444.hu/2017/11/23/a-magyaroknal-szinte-senki-nem-ragaszkodik-jobban-a-hagyomanyos-nem-szerepekhez>.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Acsády Judit (2010): Nők a tudomány fellegvárában. Statisztikai áttekintés és narratív elemzés karrierekről. *Magyar Tudomány*, 171. évf., 11. sz., 1390–1399.
- Balla Antal (szerk.) (1938): Feminizmus. In: *Új Idők Lexikona 9–10.* Singer és Wolfner Irodalmi Intézet, Budapest.
- Bebel, August (1976): *A nő és a szocializmus.* Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Böszörményi Miklós (1972): *Egy orvosnő halálára. Népszava*, Vasárnapi melléklet, december 6. 8.
- Bruckner Éva (2016): Egy elfelejtett magyar elit iskola: a késmárki liceum. *Polgári Szemle*, 12. évf., 4–6. sz.
- Bruckner Éva (2018): In memoriam Genersich Margit. *Orvostörténeti Közlemények*, 69. évf., 1–4. sz., 109–115.
- Deák Zita – Kárász Lilla (2005): *Minden dolgok kezdete. A születés kultúrtörténete Magyarországon (XVI–XX. század)*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Dömötör Tekla (1981): Bábaboszorkány. In: Dömötör Tekla: *A magyar nép hiedelemvilága.* Corvina Kiadó, Budapest, 126–134.
- Fábrí Anna – Borbíró Fanni – Szarka Eszter (szerk.) (1999): *A nő és hivatása. I. Szemelvények a magyarországi nőkérdés történetéből, 1777–1865.* Kortárs Kiadó, Budapest.
- Fábrí Anna – Borbíró Fanni – Szarka Eszter (szerk.): (2006): *A nő és hivatása. II. Szemelvények a magyarországi nőkérdés történetéből, 1866–1895.* Kortárs Kiadó, Budapest.
- Fietz, Katharina (1996): Frauenbildungskonzepte im Renaissance-Humanismus. In: Kleinau, E. – Opitz, C. (Hg.): *Geschichte der Mädchen- und Frauenbildung.* Campus Verlag, Frankfurt.
- Filep Antal (1971): Szokásleírások a 18. és 19. századból. In: *Népi kultúra – népi társadalom. A Néprajzi Kutatóintézet Évkönyve 5–6.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 115–134.
- Gyáni Gábor (1984): A bábától az orvosnőig. *História*, 6. évf., 1. sz., 31–33.
- Gyáni Gábor (1996): Egy budapesti polgárcsalád 470 napja. *Budapesti Negyed*, 14. évf., 4. sz., <http://epa.oszk.hu/00000/00003/00012/gyani.htm> (Letöltés: 2018. január 5.).
- Gyáni Gábor – Kövér Gyula (2001): *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig.* Osiris Kiadó, Budapest.
- György Aladár (1891): Nők mint orvosok. *Nemzeti Nénevelés*, 12. évf., 8–9. sz., 441–444.
- Hargittai Magdolna (2015): *Nők a tudományban határok nélkül.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1983): *A jogfilozófia alapvonalai, avagy a természetjog és az államtudomány vázlat.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Honti József (1991–1992): Dr. Genersich Antal életpályája. *Comm. Hist. Artis Med.*, 133–149. sz., 229–231.
- Hunfalvy János (1855): Család, nevelés. *Család Könyve*, 1. évf., 10. sz.
- Illésy György (1871): *A nők munkaképessége és munkajoga.* Rosenberg testvérek bizománya, Pest.
- Jobst Ágnes (2000): Emancipáció és orvoslás. *Lege Artis Medicinae*, 10. évf., 2. sz., 171–174.
- Judik Zoltán (2015): *A Genersich család.* Családi magánkiadás, Budapest.
- Judik Zoltán (2018): *A szepesszombati dr. Genersich Antal. Az ember.* Semmelweis Kiadó – Multimédia Stúdió, Budapest.
- Kállay Béniné (1895): Nő-orvosok Boszniában. In: *A nőkérdés. A Mária Dorothea Egylet tízéves fennállásának ünnepére.* Kiadja Gróf Csáky Albinné. Czettel és Deutch-féle Műintézet, Budapest, 109–115.
- Kéri Katalin (2000): *A nő helyzete Magyarországon az 1950-es években.* Konferencia-előadás, Dunaújváros, <http://kerikata.hu/publikaciok/text/nok50ben.htm> (Letöltés: 2018. augusztus 11.).
- Kéri Katalin (Ambrus Attila Józsefné) (2015): *Lánynevelés és női művelődés az újkori Magyarországon (nemzetközi kitekintéssel és nőörténeti alapozással).* Akadémiai doktori értekezés, Pécs.
- Kertész Erzsébet (1965): *Vilma doktorasszony.* Móra Könyvkiadó, Budapest.
- Kiss József (1929): *Nők a tanítói pályán.* Dunántúl Egyetemi Nyomdája, Pécs.
- Kiss László (2009): Medikák a családbejáróban, avagy orvostörténeti kuriózumok az emancipáció magyarországi történetéből. *Lege Artis Medicinae*, 19. évf., 4–5. sz., 358–360., www.orvostortenelem.hu/tankonyvek/tk-05/pdf/6.5/kiss_emancipacio_tortenetebol.pdf (Letöltés: 2018. augusztus.3.).
- Kocsis Adrienn (2016): „Asszonyok, ne zavarjatok minket, mi Lengyelországiért harcolunk!” *A lengyel feminizmus rövid története.* Kalligram, Pozsony.

- Kovács Monika (2007): Nemi szereptípiák, nemi ideológiák és karrier aspirációk. *Educatio*, 16. évf., 1. sz., 99–114.
- Koncz Katalin (2005): Női karrierjellemzők: esélyek és korlátok a női életpályákon. In: Palasik Mária – Sipos Balázs (szerk.): *Háztartás? Munkatárs? Vetélytárs? Női szerepek változása a 20. századi Magyarországon*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Kristó Nagy István (szerk.): (1983): *Bölcsességek könyve*. Gondolat, Budapest.
- Lázár Fruzsina (2016): „Minket Bajor Gizi mentett meg a nyilasoktól”. *Magyar Nemzet*, augusztus 21.
- Luther Márton (2011): Levél Else von Kanitznak 1527. augusztus 22-én. In: Csepregi Zoltán (szerk.): *Luther Márton válogatott művei*. Luther Kiadó, Budapest, 465 (1133. sz.).
- Madách Imre (1864): *A nőről, különösen esztétikai szempontból*. Madách Irodalmi Társaság, <http://madach.hu/old/egyebmuvek/madachnorol.pdf> (Letöltés: 2018. május 2.).
- Martin, Louis-Aimé (1834): *L'éducation des mères de famille, ou de la civilisation du genre humain par les femmes. I-2*. Gosselin, Paris. Az 1837-es kiadás digitalizált változata: http://openlibrary.org/b/OL23429856M/De_1%27%C3%A9ducation_des_m%C3%A8res_de_famille__ou_. Martin, Louis-Aimé: *L'éducation des mères de famille Ou De la civilisation du genre humain par les femmes*.
- Mátay Mónika (szerk.) (2016): *Méregkeverők*. Korall, Budapest.
- Mikszáth Kálmán (1908): Fizikus leányok. *Vasárnapi Újság*, 55. évf., 10. sz., 181–182.
- Nagy Kitti (2011): *Női emancipáció a debreceni egyetem hallgatói véleményének tükrében*. Szakdolgozat, Debreceni Egyetem Szociológia és Szociálpolitikai Tanszék, Debrecen.
- Ormos Pál (szerk.) (1932): *Hódmezővásárhely thj. város Erzsébet Kórházának 1905–1930-i évkönyve*. THJF Város Közkórháza Kiadása, Hódmezővásárhely, 25.
- Papp Barbara – Sipos Balázs (2017): *Modern, diplomás nők a Horthy-korban*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Pelle János (2008): Madách és a Nő. *Valóság*, 51. évf., 8. sz., 65–77.
- Pető Andrea (2008): *A nők és a férfiak története Magyarországon a hosszú 20. században. Kiegészítő tananyag a középiskolák számára*. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest.
- Pukánszky Béla: Oktatás-nevelés, felkészítés a társadalmi szerepekre. In: *Bevezetés a nőnevelés történetébe*. www.jgypk.hu/mentorhalo/tananyag/nonevelés/1072_oktatsnevels_felkzszt_a_trsadalmi_szerepekre.html (Letöltés: 2018. július 1.).
- Pukánszky Béla (2013): *A nőnevelés története*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Regöly-Mérei Gyula (1962): Genersich Antal (1842–1918). *Orvosi Hetilap*, 103. évf., 5. sz., 224–227.
- Sólyom, János et al. (2013): Das Leben und Schaffen von Johann Genersich. In: István Fazekas – Karl W. Schwartz – Csaba Szabó (Hrsg.): *Die Zips – Eine kulturgeschichtliche Region im 19. Jahrhundert. Leben und Werk von Johann Genersich (1761–1823)*. Institut für Ungarische Geschichtsforschung, Wien.
- Steinberger Sarolta (1902): Az orvosnők története. *Orvosi Hetilap*, 2. sz., 36–40; 4. sz., 90–93; 6. sz., 120–126.
- Szász Károly (1867): Egy nő orvos. Dr. Walker Mari. *Vasárnapi Újság*, 14. évf., 30. sz., 372.
- Szendrey Ákos (1986): *A magyar néphit boszorkánya*. Magvető, Budapest.
- Szögi László (1986): A nők egyetemi tanulmányainak kérdése a Budapesti Orvostudományi Karon. *Comm. Hist. Artis Med.*, 115–116. sz., www.orvostortenelem.hu/tankonyvek/tk-05/pdf/3.4.3/1986_115_116_szogi_laszlo_nok_egyetemi.pdf (Letöltés: 2018. augusztus 8.).
- Szögi László (2018): *A külföldi egyetemjárás tömegessé válása a 19. század második felében*. PTE Egyetemi Könyvtár, www.lib.pte.hu/sites/docs/polc/documents/Csoka-Schmelczer-Szeberenyi-Pedagogia-oktatas-konyvtar-Pecs-PTEEKTk-2014/pdf/Csoka-Schmelczer-Szeberenyi-Pedagogia-oktatas-konyvtar-Pecs-PTEEKTk-2014-109-123.pdf.
- Valuch Tibor (2007): *Hétköznapi élet Kádár János korában*. Corvina Kiadó, Budapest.
- Várkonyi Ágnes (1990): Közgyógyítás és boszorkányhit. *Ethnographia*, 101. évf., 3–4. sz.
- Vasárnapi Újság (1876): Orvosnők. *Vasárnapi Újság*, 23. évf., 28. sz., 440.
- Vasárnapi Újság (1900): Dr. Steinberger Sarolta. *Vasárnapi Újság*, 47. évf., 46. sz., 767.

Botos Balázs

A ciprusi gazdaság sokarcúsága

The Multiplicity of the Cypriot Economy

ÖSSZEFOGLALÁS

A cikk áttekinti az elmúlt évek gazdaságpolitikai lépéseit, amelyek meghatározzák Ciprus jelenlegi gazdasági helyzetét. A csőd elől menekülő ország hat éve kötött megállapodást az EU-val és az IMF-fel, de ennek következményei máig társadalmi feszültségeket szítanak. Az aktuális gazdasági helyzetkép egyébként ellentmondásos, mivel a javuló költségvetési adatok mellett máig igen magas a bankokban a rossz hitelek aránya, és kevés változás látszik a reálgazdaságot illetően is. A 2011-ben felfedezett offshore gáztvagyonhoz fűződő remények ugyan továbbélnek, de a realizálás igen lassan halad előre, ráadásul a sziget megosztottságának ténye ezen a területen is konfliktusokat szül.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: E52, G33, H6, L95

Kulcsszavak: Ciprus, haircut, gazdaságpolitika, versenyképesség, földgáztvagyon, hitelállomány

SUMMARY

The article reviews the economy policy of the past few years, which determines the current state of the economy in Cyprus. In order to avoid bankruptcy, six years ago the country signed an agreement with the EU and the IMF, but the consequences have still been causing social tensions to this very date. The current situation is contradictory: improving budget data is accompanied by a high number of non-performing loans in banks, and there is little change in the real economy. Although the hopes related to offshore gas assets, discovered in 2011, still survive, realization is very slow, and the division of the island gives rise to conflicts in this area, too.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: E52, G33, H6, L95

Keywords: Cyprus, haircut, economy policy, competitiveness, gas assets, loans

Ciprus sokarcúságáról az idegenforgalmi kiadványok – tegyük hozzá, jogosan – ódákat zengenek. Az ország gazdasági és politikai helyzetének megítélése már korántsem ilyen egyértelmű. Pontosabban, a politikai helyzet jellemzése látszólag kevésbé bonyolult, hiszen az országon belül stabilitás van, ugyanakkor a legfájdalmasabb területen, a szigetország újraegyesítésének kérdésében évtizedek óta nincs előrehaladás. A gazdasági helyzet összetettebb, és a hat évvel ezelőtti mélypont után most pozitív és negatív jeleket egyaránt fel lehet fedezni. A következőkben áttekintjük a közelmúlt és a jelen azon gazdaságpolitikai történéseit, amelyek segíthetik a szigetország jelenlegi gazdasági helyzetét illető tisztánlátást, röviden utalva csak a szükséges politikai tényezőkre.

MI TÖRTÉNT HAT ÉVE?

Az Európai Bizottság 2012. májusi országjelentése Ciprus „igen súlyos” gazdasági egyensúlytalanságait emelte ki, és további intézkedéseket sürgetett a túlzott deficit csökkentése érdekében. A gondok hátterében banki oldalról a nem prudens hitelkihelyezések, a rossz hitelek óriási volumene álltak, nem utolsósorban a ciprusi bankok masszív részvétele a görög adósságleírásban, költségvetési oldalról pedig a magas adósságszint fenyegette leginkább a gazdasági egyensúlyt. Egy 2012. évi cikkben kifejtett véleményem szerint egyre valószínűbbnek tűnt, hogy Ciprusnak is igénybe kell vennie az EU mentőcsomagját (Botos, 2012).

A jóslat bevált, az erről folyó tárgyalások 2012 második felében megkezdődtek. A kérelem benyújtása és a megállapodás aláírása között kilenc hónap telt el,

és eközben a helyzet egyre romlott. Végül is Ciprus kapott 10 milliárd eurót (a kért 17 milliárd euró helyett), és a különbözetet – minden korábbi segélycsomagtól eltérően – a szigetországnak saját magának kellett kitermelni. De milyen forrásokból, és milyen következményekkel? 2013. március 25-én az azóta már megszűnt Laiki Bank betéteseire arra ébredtek, hogy 100 ezer euró feletti megtakarításaik az előző éjszaka alatt az utolsó centig elvesztek. Hat évvel később, 2019-ben az áldozatok még mindig azt remélik, hogy bírósági vagy kormányzati döntések alapján visszakapják a pénzüket vagy legalábbis annak egy részét.

2013 márciusában a ciprusi kormány és az Eurogroup közötti hosszadalmas és szövevényes tárgyalások következményeként a Laiki Bankban levő betétek 100 ezer eurón felüli része teljesen elveszett, míg a Bank of Cyprusban a 100 ezer euró feletti betétek 47,5 százaléka jutott erre a sorsra. Mindez része volt annak a megállapodásnak, az ún. „bailout” szerződésnek, amelyet a csőd elől menekülő ország kénytelen volt az EU és az IMF nyomására elfogadni. A ciprusi Pénzügyminisztérium legutóbbi adatai szerint az elveszett betétek összege 7,7 milliárd eurót tett ki, míg a banki részvényekké konvertált értékpapírok nominális értéke 1,2 milliárd euró volt.

A veszteséget szenvedett betétesek a kezdeti – és eredménytelen – tüntetések után elkezdték keresni annak a lehetőségét, hogy jogi úton lépjenek fel pénzüik visszaszerzése és a felelősök számonkérése érdekében. Miután a ciprusi Legfelsőbb Bíróság 2013 nyarán mintegy 3000 beadványt utasított el a témában, a betétesek megalakították a Laiki Betéteseinek Szövetségét (rövidített neve: SYKALA),

amelynek ma 4500 regisztrált tagja van. A SYKALA deklarált célja: segíteni a szerrintük jogtalan akció révén a tagoktól ellopott pénz visszaigénylését és a felelősök számonkérését. Mintegy 10 ezer károsult kért eddig segítséget vagy tanácsot a szövetségtől, amelynek rendezvényein tömegek vesznek részt.

A SYKALA egyszerre indított eljárásokat Cipruson és nemzetközi fórumokon is, beleértve az Európai Bíróságot is. A tömeges polgári peres eljárás a ciprusi kormány, a központi bank és a Laiki Bank menedzsmentje ellen irányul. A központi bank ellen az a vád, hogy még a „haircut” előtti napokban is azt deklarálta, hogy a ciprusi bankrendszer stabil és megbízható, a köztársasági elnök pedig határozottan kijelentette, hogy Ciprus soha nem fog semmiféle „haircut” megállapodást elfogadni. Természetesen a „haircut” nemcsak a magánbetéteket érintette, hanem a vállalkozásokat is. Ráadásul a vállalkozók nemcsak saját pénzüket veszítették el, hanem például a megrendelőik által befizetett előlegeket vagy az adófizetésre tartalékoltt összegeket is.

A SYKALA régóta sürgette a kormányt és a pénzügyminisztert, hogy terjesszék a parlament elé egy ún. Szolidaritási Alap létrehozását, amely legalább részlegesen tudná kompenzálni a károsultakat. Felhívják a figyelmet arra is, hogy azok, akik az adófizetők pénzét féltik a Szolidaritási Alaptól, gondoljanak arra, hogy az „ellopott” pénzek mentették meg Ciprust a teljes pénzügyi csódtól, és e nélkül ma nem léteznének sem adófizetők (csak „éhező állampolgárok”), sem működő állam.

A kormány egyébként már 2017 novemberében döntött arról, hogy 25 millió euróval létrehozza a Szolidaritási Ala-

pot, de az ellenzéki pártok elutasították a tervet arra való hivatkozással, hogy az akció csak Nikosz Anasztasziadesz elnök újraválasztását kívánja segíteni. A közelmúltban Harisz Georgiadesz ciprusi pénzügyminiszter ismételtén kijelentette, hogy az alapot létrehozzák, de véleménye szerint arról, hogy ki, milyen arányban részesedjen a kompenzációból, csak akkor érdemes határozni, ha az Alap tartalékai elérik a 300 millió eurót. Az alap feltöltésére két forrást jelölt meg: a költségvetés tartalékát, illetve a nem kihasznált állami vagyონrészesedések eladásából befolyó tőkét. Ez utóbbi becsült mértéke több mint 200 millió euró.

A SYKALA mindenesetre deklarálta, hogy mindaddig harcolni fognak, amíg az őket ért igazságtalanság erkölcsi és anyagi terheit viselniük kell, és amíg ki nem derül, hogy ki volt a felelős a hat éve kicsúcsosodott válságért.¹

AZ AKTUÁLIS GAZDASÁGI HELYZETKÉP

Az elemzők a ciprusi gazdaság kilátásait – bár számos kritikát is megfogalmaznak – alapvetően pozitívan ítélik meg. A költségvetési adósságot ugyanis sikerült csökkenteni, és várhatóan ez a tendencia tovább folytatódik, a gondot azonban abban jelölik meg, hogy a csökkentést nem alapvető strukturális átrendeződés, hanem „tűzoltó” jellegű lépések tették lehetővé.

Ciprus gazdaságának jellemzője, hogy a szolgáltatások (beleértve elsősorban az idegenforgalmat és a pénzügyi szolgáltatásokat) rendkívül magas, 80% körüli arányt képviselnek az ország GDP-jében. Ebből következően a termelő ágazatok jelentősége jóval kisebb, az ipar például csak 15%-kal járul hozzá a nemzeti ter-

mékhez. Az egyoldalú gazdasági struktúra oldása szempontjából fontosak azok a kormányzati lépések, amelyek az eddig alulfejlett szektorok – mint például az egészségügy, az oktatás, az energetika – továbbfejlesztését kívánják szolgálni. Először is jelentősége volt azonban a 2013. évi gazdasági válság egyik fő kiváltó okait képező, ún. rossz (*non performing*) hitelek volumene csökkenésének. 2014 és 2018 között ezeknek a hiteleknek az állománya 60%-kal mérséklődött, a fennmaradó hitelállomány volumene azonban még mindig a GDP 50%-át teszi ki, és ez veszélyesen magas arány.

Rolf Strauch, az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) vezető közgazdásza ennek ellenére egyenesen az ESM „sikertörténeteként” emelte ki egy nyilatkozatában Ciprust, különösen méltatta a gazdasági növekedés ütemét.² Hozzátette, hogy a rossz hitelek csökkenésével párhuzamosan erősödtek a ciprusi bankok, lehetővé téve, hogy a ciprusi gazdaság szempontjából fontos pénzügyi szolgáltatási iparág visszanyerje régi vonzerejét.

A ciprusi Költségvetési Tanács (*Fiscal Council*) kevésbé optimista. Vezetője szerint figyelmeztetéseiket, amelyekben óvna a kormányzati sikertörténetek túlbecsülésétől, érdekes módon nemcsak kormányoldalon, de az ellenzéki pártok részéről is figyelmen kívül hagyják. Hiszen egyetlen politikai erőnek sem tettszenek olyan követelések, amelyek szerint csökkenteni kell a költségvetési kiadásokat, vagy takarékosabban kell az állami vagyonnal bánni! A Költségvetési Tanács 2019. nyári jelentése³ kifejti, hogy a költségvetési kiadások magas volta ellenére a kormány keveset költ infrastruktúrára, K+F-re vagy a társadalmilag hátrányos helyzetben levők támogatására. Az állami

bérek folyamatosan nőnek (és ennek az ellenzéki vezetők is haszonélvezői), nincsenek szociális bérlakások, és a lakásbérleti díjak egyre kevesebb ciprusi számára elviselhetők.

A Költségvetési Tanács felhívja a figyelmet az alapvetően az idegenforgalomra épülő gazdaságpolitika veszélyeire is, hiszen a gyengülő orosz rubel, angol font és török líra következtében előreláthatóan csökken a beérkező turisták száma. Az adóbevételeket például a török líra gyengülése is apasztja, mivel egyre több ciprusi görög jár át az északi országrészre bevásárolni az ottani jóval olcsóbb benzín-, élelmiszer- vagy gyógyszerárak miatt.

A ciprusi versenyképesség jellemzői is alátámasztják az aggodalmakat. A kormány 2018 júniusában hozta létre a Gazdasági és Versenyképességi Tanácsot, amely most tette közzé első, Ciprus versenyképességét elemző jelentését (Cyprus Economy and Competitiveness Council, 2019). Röviden összefoglalva a jelentés mondanivalóját, egyértelműen kijelenthető: a ciprusi versenyképesség elmarad az EU átlagától és kiválasztott 12 benchmark ország ilyen mutatóinak többségétől is. Az elemzés szerint a mintegy 150 mutató alapján az alacsony versenyképesség hátterében elsősorban a gyenge üzleti szektor, az alacsony vállalkozói dinamizmus, az üzleti innovációk és a digitalizáció hiánya, az alternatív finanszírozási lehetőségekhez való nehéz hozzáférés, valamint az átlagosnál egyébként jobban képzett munkaerőn belül egyes szakmák teljes hiánya áll.

A ciprusi üzleti környezetet értékelve, a jelentés szerint vegyes a kép. A vállalkozásalapítás alacsony költségei, a relatív alacsony munkaerőköltségek (amely mögött a külföldi vendégmunkások magas

aránya áll), valamint az EU átlagához képest alacsonyabb üzleti ingatlanbérleti díjak vannak az egyik serpenyőben, ugyanakkor a magas energiaárak, különösen az elektromos energiáé, az internettel való ellátottság hiányosságai és az innovatív ágazatokhoz szükséges technikai szakképzettség hiánya orvoslást igényelnek.

Miből élünk most? – teszik fel sokan Cipruson a kérdést. A válasz: ingatlanértékesítésből és adóügyi kedvezményekkel idecsábított külföldi befektetők pénzének kezeléséből; eladjuk a tengerpartunkat és a napfényt – hangzik a vád –, és mi lesz, ha elfogy az eladható tengerparti ingatlanvagyon? A feltett kérdésre adott kormányzati válaszban ismételten felmerül a ciprusi energiavagyon reménybeli értékesítése, illetőleg a sziget kettéosztottságának megszűnéséből származó gazdasági előnyök majdani kihasználása.

CIPRUS MINT ENERGIAHATALOM?

2011-ben fedezték fel, hogy a Ciprust környező tengerek alatt számottevő gázvagyon rejlik. Az offshore készletek feltárásától sokan egy új ciprusi aranykor kezdetét remélték. Mindenesetre a sziget déli részén fekvő, ún. kizárólagos gazdasági övezetben (*Exclusive Economic Zone of Cyprus*) talált földgázmennyiség – legalábbis ciprusi mércével mérve – jelentős gazdasági haszonnal kecsegtetett. Az elsőként feltárt gázmező becsült volumene a szigetország belső fogyasztási igényeit 100-150 évig fedezné, és még exportra is jutna belőle. Mindennek azonban számos feltétele van, és az eddigi tapasztalatok szerint gyors eredményre nem lehet számítani.

Már 2011-ben megjelentek a gázvagyon feltárását és kitermelését biztosító

koncessziók megkötésére vonatkozó első tenderek, és mindössze fél év alatt megkötötték az első szerződést az amerikai Noble Energyvel, de ez csak a kutatófúrások elvégzésére vonatkozott.

Természetesen a hazai hasznosítás, illetve az exportlehetőségek kihasználása jelentős beruházásokat igényel, amelyeket azonban Ciprus egyedül nem tud és nem is akar megvalósítani. Ezért fontos, hogy a földgázvagyon feltárásával kapcsolatban a térség országaival, például az ugyancsak jelentős offshore készletekkel rendelkező Izraellel és Libanonnal intenzívebbé váltak a politikai és gazdasági kapcsolatok.⁴

A ciprusi energetikai miniszter, Jorgosz Lakkotrypisz legutóbbi sajtótájékoztatóján⁵ elmondta, hogy az elsőként kutatót mező kitermeléséről szóló szerződés aláírás előtt áll a koncesszió tulajdonosaival (Noble Energy, Shell, Delek). A következő 24 hónapban Ciprus további nyolc tenger alatti fúrás beindítását tervezi, amelyek közül hat a feltárást, kettő viszont már a kitermelést célozná. A koncessziós tárgyalások azzal a közös vállalkozással folynak, amelyek tulajdonosai a francia Total és az olasz ENI. Tárgyalások folynak arról a tenger alatti vezetékről is, amely az egyiptomi Idkuban levő LNG-terminálhoz (*liquefied natural gas*) szállítaná a gázt, ahonnan kerülhetne tovább a világpiacra. Ciprus nem mondott le egy saját LNG-terminál létesítéséről sem, de ehhez – mint a miniszter kifejtette – a jelenleg tervezettnél több gáz kellene, különben nem gazdaságos a működtetése.

Természetesen Ciprus kettéosztottsága és az ezzel kapcsolatos politikai feszültségek jelen vannak a gázvagyon kérdését illetően is. Törökország kétségbe vonja Ciprus jogát az egyedüli kitermeléshez, és

saját kutatófúrásokat kezdett a Ciprus környéki vizeken, amit viszont a görög oldal tekint illegálisnak. Ezzel kapcsolatban a legutóbbi konfliktus akkor alakult ki, amikor 2019 májusában Törökország a *Fatih* elnevezésű kutatóhajót a ciprusi Kizárólagos Gazdasági Zónába küldte, alig 60 kilométerre Páfosztól. A ciprusi kormány válaszul elfogatási parancsot adott ki a hajó személyzetére, beleértve a hajón tartózkodó angol és amerikai szakembereket is. Bár a lépés inkább csak szimbolikus jelentőségű, Ankara felháborodottan reagált. Recep Tayyip Erdogan török elnök szerint Törökországnak mint garantőr államnak nemcsak joga, hanem kötelessége is, hogy a földgáz feltárása kapcsán is megvédje a ciprusi törökök érdekeit, és kijelentette, hogy hadihajókat fognak rendelni a kutatást végző hajók védelmére. A fúrásokat pedig ez év július elején kívánják megkezdni (Ioannidou, 2019).

A kereskedelmi háborúk, a Brexit, néhány jelentős valuta (például az orosz rubel vagy a török líra) erős volatilitása a kis és nyitott gazdaságok növekedési kilátásait az átlagosnál is erőteljesebben befolyásolhatja. Hatványozottan igaz ez a kis mediterrán országokra, Ciprusra. Az angol-szász múlt (Ciprus sokáig angol gyarmat volt), a jelenlegi kapcsolatok miatt (több ezer brit állampolgár él állandó vagy időszakos jelleggel a szigeten, minden ambíciós ciprusi fiatal az Egyesült Királyság valamelyik egyetemén tanul, és nem utolsósorban brit katonai támaszpontok működnek a szigeten), a Brexit kapcsán az átlagosnál is több kérdés merül fel a két ország jövőbeli viszonyát illetően.

Kérdőjelek vetődnek fel a szigeten lévő brit katonai támaszpontok jövőjével kapcsolatban is, amelyek a sziget területének mintegy 5%-át foglalják el. A függetlenség-

gi megállapodás szerint a volt gyarmattartó Anglia ezeken a területeken szuverén jogokat gyakorol. Tény azonban, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság februárban hozott, nem kötelező érvényű állásfoglalására alapozva az ENSZ Közgyűlés egy másik, hasonló módon birtokolt katonai támaszpont ügyében felszólította Angliát, hogy hat hónapon belül szüntesse meg a törvénytelen, gyarmatosító helyzetet, és adja vissza a támaszpont területét jogos tulajdonosának, Mauritiusnak. (Az ENSZ állásfoglalását 116 ország támogatta, és csak öt ország – köztük Magyarország – ellenezte.) A fenti események után Ciprus azonnal bejelentette, hogy kérni fogja a ciprusi brit katonai támaszpontok helyzetének felülvizsgálatát.

Az újraegyesítési tárgyalások sorozatos kudarcának elemzése egy külön írás tárgya lehetne. Fontos fejlemény, hogy az Észak-ciprusi Török Köztársaság 2019 májusában kinevezett új „miniszterelnöke”, Ersin Tatar mindenesetre sietett kijelenteni, hogy az eddigi tárgyalási alapot szolgáló megoldás, a föderális államszövetség kialakítása számára nem elfogadható. Tatar, aki köztudottan jobban kötődik Törökországhoz, mint elődei, azt nyilatkozta, hogy a föderalizmus felett már eljárt az idő, és a szigeten csak két független állam képzelhető el, mindkettő EU-tagsággal. Egyidejűleg még szorosabbá kívánja fűzni a gazdasági és politikai kapcsolatokat Törökországgal (Andreou, 2019). Ez az álláspont a további újraegyesítési tárgyalások végét is jelentheti. Az utolsó alkalommal, Crans-Montanában 2017-ben tartott kétoldalú tárgyalások kudarca után egyébként már senki nem volt optimista ezen a téren.

E sorok írójának meggyőződése szerint nem Cipruson születik majd döntés

a kettészakított ország jövőjéről. Valódi nagyhatalmi akarat és nyomás esetén ugyanis az újraegyesítést már régen el lehetett volna érni. Az USA számára Ankara fontos, és a törökországi demokráciával kapcsolatos kritikák nem elég súlyosak ahhoz, hogy a jelenleg kialakult egyensúlyt megbontsák. Az Európai Unióban pedig az Észak-Ciprussal kapcsolatos bírálatok alkalmasak arra, hogy Törökországnak az EU-tagsággal kapcsolatos igényeit – ha egyáltalán még vannak ilyenek – sakkban tartsák. Az Egyesült Királyság pedig – mint ismert – a Brexittel van elfoglalva, és szintén nem igazán érdekelt a jelenlegi helyzet megbolygatásában.

JEGYZETEK

- ¹ A ciprusi gazdasági válságról részletesebben lásd Botos, 2013.
- ² Cyprus Mail, May 27, 2019.
- ³ Cyprus Mail, June 19, 2019.

- ⁴ A ciprusi földgázvagyon hasznosításával kapcsolatos külpolitikai vonatkozásokról részletesen beszámol Kacziba Péter cikke: Kacziba, 2013.
- ⁵ Cyprus Mail, May 21, 2019

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Andreou, Evie (2019): Clash in North Over Direction of Cyprus Problem. *Cyprus Mail*, May 23, <https://cyprus-mail.com/2019/05/23/clash-in-north-over-direction-of-cyprus-problem/>.
- Botos Balázs (2012): Ciprus: Európa és Törökország között. *Polgári Szemle*, 8. évf., 1–2.
- Botos Balázs (2013): A ciprusi gazdasági összeomlás természetrajza. *Külügyi Szemle*, 12. évf., 4. sz., 133–148.
- Cyprus Economy and Competitiveness Council (2019): 2019 Cyprus Competitiveness Report. Nicosia.
- Ioannidou, Lizzy (2019): Erdogan: We Have the Ships, We Will Drill. *Cyprus Mail*, June 13, <https://cyprus-mail.com/2019/06/13/erdogan-we-have-the-ships-we-will-drill/>.
- Kacziba Péter (2013): A ciprusi földgázkincs feltárásának bel- és külpolitikai sajátosságai. *Külügyi Szemle*, 12. évf., 4. sz., 149–171.

Bábosik Mária

Recenzió Ling Chen *A globalizáció manipulálása. A bürokraták befolyása a gazdaságra Kínában* című könyvéről

Review of *Manipulating Globalization. The Influence of Bureaucrats on Business in China* a Book by Ling Chen

ÖSSZEFOGLALÁS

Ling Chen rendkívül érdekes, új tudományos megállapításokat tartalmazó könyvében részletesen bemutatja a gazdaságfejlesztés helyi változatainak kialakulását és egymás mellett létezését Kínában, a globalizáció korában. Az egymástól jelentősen eltérő modellek létrejöttét a történelmi hagyományokból, a kínai állam sajátosságaiból és a decentralizáció következtében a hivatalnoki kar szerepéből vezeti le. Ismerteti a kínai gazdaságfejlesztés két alaptípusát, amelyekre a Jangce folyó, illetve a Gyöngy folyó deltájának két városát, Szucsout, illetve Sencsent hozza fel

példának. Ily módon a szerző meghaladja a Kína látványos fejlődésének elemzésére a nyugati szakirodalomban általánosságban jellemző, monolitikus megközelítést, és új szemponttal gazdagítja azt.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: Y3, N15, F63, O3

Kulcsszavak: globalizáció, bürokrácia, gazdaságpolitika, Kína, gazdaságfejlesztés, technológiai fejlesztés

SUMMARY

In her exciting book that describes new research results, Ling Chen presents the

BÁBOSIK MÁRIA vezető gazdaságelemző, MNB Oktatási Igazgatóság (babosikm@mn.hu).

emergence and co-existence of various local development models in China in the era of globalization. She finds the origin of these significantly different models in historical traditions, in the peculiar characteristics of the Chinese state and in the role of local bureaucrats played in decentralization. She describes the two basic development models in great detail and illustrates them by the examples of the cities of Suzhou in the Yangtze River delta and Shenzhen in the Pearl River delta. Thus the author goes far beyond the monolithic approach widely used by Western scholars and adds a new insight.

Journal of Economic Literature (JEL)

codes: Y3, N15, F63, O3

Keywords: globalization, bureaucrats, economic policy, China, economic development, technological development

**BÜROKRATÁK, VÁLLALATOK ÉS
GAZDASÁGPOLITIKÁK KÍNÁBAN**

Ling Chen egy érdekes epizód említésével kezdi a könyvét: 2005-ben Kína kereskedelmi minisztere az OECD párizsi konferenciáján ezzel szemléltette, hogy Kína nem jelent fenyegetést más országok feldolgozóipara számára: „Kínának 8000 millió inget kell adnia egy Boeing A380 típusú repülőért cserébe.” A szerző hozzáteszi, hogy Kínában akkor már nem tűnt sokáig fenntarthatónak az olcsó munkaerőre és szerény profitra alapozott termelés, ami a feldolgozóipar gyökeres átalakítását igényelte. Az ipar ugyan ekkorra már átállt a textilgyártásról a számítógépek és mobiltelefonok előállítására, amelyet a globalizáció is elősegített, a high-tech termékek gyártása azonban nem járt együtt erőteljes innovációval, ami a „közepes jö-

vedelem csapdájának” elkerülése érdekében a gazdaságpolitika átgondolását tette szükségessé. Az állam ezért – hasonlóképpen, mint amikor a külföldi közvetlen tőkeberuházásokat jelentős kedvezményekkel vonzotta – a technológiai fejlesztések elősegítése érdekében nagyszabású programot indított, melynek részét képezték a vállalatoknak nyújtott olcsó hitelek, adókedvezmények, az ingyenes földhasználat és a kedvezményes díjú közszolgáltatások, vámmentesség stb. Ez a központi gazdaságpolitika azonban helyileg egymástól igen különböző megoldásokhoz vezetett.

A könyv célja, hogy bemutassa a gazdaságfejlesztés különböző modelljeit Kínán belül, illetve magyarázatot adjon arra, hogy mi okozta ezeknek a különböző modelleknek a kialakulását. E célok érdekében a szerző alapos elméleti és hosszas helyszíni kutatómunkát végzett, melynek eredményeként megalapozott, tudományosan jelentős, új eredményekre jutott.

A szerző utal arra, hogy Kína utóbbi évtizedekben tapasztalható átalakulása két szakaszban történt. Az első szakaszban Kína a közvetlen külföldi működőtőke-beruházásokat ösztönözte. Ennek következtében a többi BRICS-országgal (Brazília, Oroszország, India, Kína, Dél-afrikai Köztársaság) együtt a globalizált gazdaságok új generációjának sorába lépett, ahol a közvetlen külföldi működő tőke a korábban iparosodott kelet-ázsiai gazdaságokénál (Japán, Dél-Korea, Tajvan) sokkal jelentősebb szerepet játszott. Ez erős kapcsolatot hozott létre a külföldi beruházók és a helyi bürokraták között. A kétezres évekre azonban az olcsó munkaerőre és szerény profitmarzusra alapozó „Made in China” modell fenntarthatósága kihívások elé nézett, így a prioritás eltolódott a hazai technológiai fejlesztés elősegítése

irányába. A külföldi beruházók és a helyi bürokraták között korábban létrejött kapcsolatok ugyanakkor hatással voltak az új központi gazdaságpolitika értelmezésére, az erőforrás-allokációra és a központi gazdaságpolitika megvalósulására.

A KÜLFÖLDI TŐKE VONZÁSA

A könyv először Kína modern kori átalakulásának első szakaszát mutatja be. A szerző megállapítja, hogy a Kínai Népköztársaság 1949. évi megalakulásától kezdve az 1979-es reformig és az azt követő nyitásig – sok más fejlődő országhoz hasonlóan – importhelyettesítő gazdaságpolitikát folytatott. Az állam támogatásokkal ösztönözte a tőkeintenzív iparok, így az acél- és a vegyipar, az elektronika és a gépgyártás fejlődését a gépek és technológia importjára alapozva, a hadiipar szükségleteit szem előtt tartva.

A fordulat során azután Kína megnyitotta kapuit a külvilág felé, ami nemcsak a gazdasági fejlődés élénkítését szolgálta, hanem reformok megvalósítását is. A folyamat óvatosan, négy különleges gazdasági övezet megnyitásával indult, ahol a külföldi beruházók vegyes vállalatokat (joint venture) hozhattak létre hazai vállalatokkal. Ezekben a külföldi partner biztosította az alapanyagokat, alkatrészeket, mintákat, gépeket és a tőkét, a kínai fél pedig a gyártást és összeszerelést, a végterméket pedig a külföldi cég reexportálta. Bár az 1979-es Joint Venture törvény kimondja, hogy a külföldi fél köteles átadni a technológiát a kínai fél részére, e vegyes vállalatok létrehozásának elsődleges célja nem a külföldi technológia megszerzése, hanem az export ösztönzése és az export révén a devizatartalékok növelése volt.

A szerző utal arra, hogy ez az időszak megalapozta a külföldi közvetlen tőkeberuházások erőteljes ösztönzését, a gazdaság- és technológiafejlesztési zónák kialakítását, amelyek célja már a fejlett technológia átvétele volt. Ennek érdekében e zónákat ugyanazokban a kedvezményekben részesítették, mint a különleges gazdasági övezeteket, de a technológia, menedzsment, know-how és külkapcsolatok – azaz a „négy ablak” – szempontjából magasabb elvárásokat támasztottak velük szemben. Ekkor vált fokozatosan a központi gazdaságpolitika vezérelvévé a „piacért technológiát” irányvonal. A piacot szélesen értelmezték a reexportot is beleértve, a technológiával kapcsolatban pedig megkívták, hogy az megfeleljen Kína igényeinek. A könyv ráirányítja a figyelmet arra, hogy a vegyes vállalatok szinte azonnal a külföldi anyavállalat globális outsourcing stratégiájába illeszkedtek bele, és nem jutottak hozzá az anyavállalat által kifejlesztett technológiákhoz. A kínai felet nem ösztönözték kutatásra és fejlesztésre, mert az nem állt az anyavállalat érdekében. Ily módon a központi szándék és a vegyes vállalatokban elért eredmények egyre távolabb kerültek egymástól. Ez azonban nem vette le a napirendről a külföldi közvetlen tőkeberuházások vonzásának ösztönzését, hanem azt Kína másként és a korábbinál nagyobb léptékben kívánta megvalósítani.

Ennek érdekében az 1980-as évek közepétől a központi kormányzat a vegyes vállalatok szelektív létrehozását indítványozta, és a korábbi „négy ablak” helyett „három fő fókuszterületet” határozott meg: a külföldi beruházások vonzását, az iparfejlesztést, illetve a devizatartalékok növelését az exporton keresztül. A szerző kiemeli, hogy ez két igen jelentős válto-

zással is járt: egyrészt erőteljes decentralizáció indult, mivel a külföldi beruházások jóváhagyását a helyi kormányzatokra delegálták, másrészt pedig mennyiségileg is növelték azokat a területeket, amelyeknek kiemelt figyelmet szenteltek, hiszen a gazdaság- és technológiafejlesztési zónák számát több ezerre növelték. Mivel a káderek értékelését elsősorban gazdasági célok eléréséhez kötötték, azokat pedig a külföldi közvetlen tőkeberuházásokkal lehetett a legkönnyebben elérni, a helyi kormányzatok egymással versenyezve igyekeztek minél több külföldi beruházást megszerezni, s ennek érdekében jelentős kedvezményeket kínáltak potenciális külföldi partnereiknek. Ennek nyomán két egymástól jelentősen eltérő gazdaságfejlesztési modell alakult ki: az egyik a globális nagyvállalatok, a másik pedig a külföldi kis „gerillacégek” vonzáására törekedett.

A HAZAI VERSENYKÉPESSÉG ERŐSÍTÉSE

A könyv következő része Kína átalakulásának második szakaszát ismerteti. Rávilágít arra, hogy az 1980-as évek végétől kezdődően Kínában célként fogalmazódott meg a technológiai fejlesztés felgyorsítása a hazai innováció révén, amikor egyfajta „technonacionalizmus” kezdett megjelenni. Ennek keretében high-tech-fejlesztési zónákat hoztak létre abból a célból, hogy azokban hazai kutatókat és fejlesztőket nagy számban foglalkoztató, a kínai technológiai képességeken alapuló high-tech ágazatok működjenek. A szerző megemlíti, hogy emellett az 1990-es évek első felében több közép- és hosszú távú tudományos és technológiai terv is született, amelyek célja a technológiai innováció, a kutatás-fejlesztés és az önálló

kutatás nemzeti rendszerének megteremtése volt.

Chen kiemeli, hogy újabb mérföldkövet jelentett, amikor 2001-ben Kína elsődleges célként tűzte ki a hazai innovációt a kulcsfontosságú high-tech ágazatokban. Ezt követően gombamódra szaporodtak ugyanis a high-tech fejlesztési zónák, és ezerszámra létesültek helyi fejlesztési zónák. A közvetlen külföldi beruházások ösztönzése helyett, amelyet a külföldi beruházásokkal és kereskedelemmel foglalkozó kormányhivatalok támogattak, a hazai innováció ösztönzése került a központi gazdaságpolitika középpontjába, amelyért a tudomány- és technológiapolitikával foglalkozó kormányhivatalok voltak felelősek. Ez kikényszerítette, hogy a külföldi beruházók felé is szigorúbb követelményeket támasszanak, előírták például számukra, hogy K+F-központokat hozzanak létre Kínában. Ennek látványos jele volt, hogy ekkortól a „Made in China” helyett a „Created in China” jelszót kezdték el használni.

2006-ban központilag meghirdették a hazai innováció támogatására alapozott gazdaságpolitikát, amelyre a kínai városok jelentős összegeket fordíthattak. Ezzel párhuzamosan a külföldi cégek által addig élvezett kedvezményeket (adózás, földterület juttatás, közszolgáltatások) fokozatosan visszavonták. A helyi kormányzatok ezzel összhangban szintén meghirdették az új irányvonalat, ami a nemzetközi kereskedelemért felelős kormányhivatalok mellett komoly szerepet juttatott a hazai technológiai fejlesztésért felelős kormányhivataloknak.

A szerző megállapítja, hogy Kínában a 21. század elejére a hazai innováció nemzeti prioritássá vált, amelynek révén a tervek szerint a kínai gazdaság 2020-ra

technológiai nagyhatalommá válik, 2050-re pedig technológiai téren is vezető szerepre tehet szert a világban.

A GAZDASÁG FEJLŐDÉSI MODELLEK KÍNÁBAN

A kínai gazdaság fejlődésének nagy vonalakban történő bemutatása után a szerző a gazdaságfejlődés regionális szintjére fordítja a figyelmét. Azt igyekszik feltárni, hogy a közvetlen külföldi működő tőke jellege és a helyi gazdaságpolitika hogyan hat a gazdaságfejlődésre helyi szinten, illetve a hazai vállalatok technológiai fejlesztésére.

A szerző úgy látja, hogy azokban a városokban, amelyekben az export jelentős hányadát adó, globális nagyvállalatok telepedtek meg, a hazai vállalatok technológiai fejlesztése kevésbé élvezett prioritást a kormányhivatalok részéről. Ezt erősítette, hogy az értéklánc csúcsán elhelyezkedő, csoportszintű offshoring stratégiát követő globális nagyvállalatok amúgy sem sok teret hagytak a hazai vállalatoknak a technológiai előrelépésre, mert maguk alá rendelték az értékláncban alattuk elhelyezkedő hazai beszállítókat, amelyeket egymással is árversenyre kényszerítettek. Azokban a városokban azonban, amelyek kisebb külföldi vállalatokat vonzottak, és ahol sok hazai termelővállalat működik, valamint az export is kevésbé koncentrált, a kormányzati erőfeszítések a helyi ipar technológiai szintjének emelésére irányultak. Ráadásul az értéklánc közepén-alján található külföldi kis „gerilla” cégek termelési stratégiája az alvállalkozás, ami nem jelent szigorú alá-fölé rendeltséget a hazai és a külföldi vállalatok között, és lehetővé tette, sőt ösztönözte a hazai vállalatok technoló-

giai fejlődését. A szerző kimutatja, hogy míg a globális nagyvállalatok jelenléte megnehezítette, addig a kisebb külföldi cégeké pedig elősegítette a technológiai fejlődést célzó központi gazdaságpolitika megvalósítását Kínában.

E két, egymástól markánsan eltérő fejlődési modellt jól példázza a Jangce folyó, illetve a Gyöngy folyó deltájának gazdasága, amelyek kialakulását és jellegzetességeit a könyv részletesen tárgyalja a késői Qing és a korai republikánus korszakról (1895–1920) kezdve a Mao-korszakon át (1949–1978), egészen a Mao utáni fejlesztő állam korszakáig (1979–1990). A szerző felhívja a figyelmet arra, hogy Kínában ezek mellett számos köztes, e két alaptípus elemeit különbözőképpen vegyítő fejlődési modell is létezik. Rávilágít arra is, hogy az egyes régiókra jellemző fejlődési modellek tartósak, azokat a helyi vezetők, így a polgármesterek személye alapvetően nem befolyásolja.

AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS ÉS GAZDASÁGPOLITIKA HATÉKONYSÁGA

A könyv a következőkben az állami beavatkozás és gazdaságpolitika hatékonyságát vizsgálja helyi szinten. Ezen a szerző azt érti, hogy az állami beavatkozás és gazdaságpolitika mennyiben tereli a vállalatok viselkedését a központi kormányzat által megkívánt irányba? Ebben az esetben ez azt jelenti, hogy a központi kormányzat által meghirdetett, de a helyi kormányhivatalok által nyújtott támogatások mennyiben ösztönzik a vállalatokat arra, hogy beruházzanak a technológiai fejlesztésbe?

A szerző e kérdésekre az elektronikai ipar példáján keresztül keresi a választ. Úgy találja, hogy azok a vállalatok, amelyek több állami támogatást kapnak, álta-

lában aktívabbak a technológiai fejlesztés terén. Ezen belül azonban a különböző gazdaságfejlesztési modelleket képviselő városokban a hazai vállalatok technológiai fejlesztésre fordított erőforrásainak átlagos nagysága, illetve a kormányzati gazdaságpolitika hatékonysága jelentősen eltérő. Chen kimutatja, hogy minél nagyobb a külföldi vállalatok eszközértékének mediánértéke egy város elektronikai iparában, annál alacsonyabb a kormányzati gazdaságpolitika hatékonysága a hazai vállalatok körében. Ez azt jelenti, hogy azokban a városokban, ahol globális nagyvállalatok vannak jelen az elektronikai iparban, a hazai vállalatok kevésbé reagálnak a kormányzat technológiai fejlesztést célzó gazdaságpolitikájára, mint azokban a városokban, amelyekben kisebb külföldi cégek telepedtek meg. Ebből a szerző azt a következtetést vonja le, hogy bár a kormányzati támogatás általában hozzájárult a hazai elektronikai vállalatok technológiai szintjének emeléséhez, a külföldi vállalatok mérete a támogatás hatását korlátozhatja.

Chen empirikus vizsgálatait úgy összegzi, hogy a Kínában működő külföldi vállalatok nemcsak a helyi kormányzatoknak a technológiai fejlesztés elősegítésére való „hajlandóságát” befolyásolták, hanem a központi gazdaságpolitika helyi megvalósulásának hatékonyságát is.

AZ ELTÉRŐ GAZDASÁGFEJLESZTÉSI MODELLEK KIALAKULÁSÁNAK OKA

A helyi gazdaságfejlesztési modellek bemutatását és a központi gazdaságpolitika hatékonyságának elemzését követően a könyv azt a kérdést vizsgálja meg, hogy ugyanabban a politikai rendszerben és azonos központi gazdaságpolitika mellett

a helyi bürokrácia vajon miért választott eltérő jellegű külföldi vállalatokat partnereinek? Miért rögzültek az eredeti preferenciák, miért nem közeledtek egymáshoz a fejlődési utak?

A szerző véleménye szerint a helyi gazdaságfejlesztési modellek kialakulásában a helyi bürokraták céljai játszottak döntő szerepet. A Mao utáni korszakban ugyanis erős elvárásként fogalmazódott meg feljűk, hogy elősegítsék a helyi gazdaságfejlesztést az üzleti körökkel kialakított együttműködés révén. Motivációjuk azonban eltérő volt: akiket elsősorban politikai célok vezéreltek, azok a globális, az értéklánc csúcán elhelyezkedő nagyvállalatokkal kötöttek szövetséget, ami egy felülről lefelé irányuló fejlődési modell kialakulásához vezetett; akiknek pedig elsősorban gazdasági céljaik voltak, azok általában a kisebb külföldi partnereket részesítették előnyben, ami egy alulról felfelé irányuló fejlődési modellt eredményezett. Az egymástól eltérő regionális fejlődési modellek létrejötte tehát végső soron abban gyökerezett, hogy a helyi bürokraták milyen személyes célokat követtek. Politikai vagy gazdasági céljaik mentén eltérően reagáltak ugyanis a központi gazdaságpolitikára, s alakítottak ki szűkebb vagy szélesebb körű érdekszövetséget üzletfeleikkel, akik eltérő üzleti körökhöz tartoztak. Ez azután meghatározta az egyes régiók gazdaságának sajátosságait, ami beépült a helyi szokásokba, normákba és intézményekbe, és korszakokon átívelve meghatározza az adott régió fejlődési útját.

Chen e felismerése jelentős új szemponttal gazdagítja a kínai gazdaság fejlődésének elemzését. A kutatók többsége ugyanis egyetért abban, hogy Kínában egyaránt jelen vannak a felülről lefelé,

illetve az alulról felfelé építkező mechanizmusok, azonban egyesek úgy vélik, hogy e két egymással ellentétes modell közül adott időszakban az egyik vagy a másik dominál, mások szerint pedig ezek együttesen, egymással kölcsönhatásban léteznek. Egyikük sem veszi azonban figyelembe a kínai gazdaság évtizedek óta létező regionális perspektíváját, amelyet Chen vizsgálatának középpontjába állít.

ÉRTÉKELŐ GONDOLATOK

Ling Chen könyve rendkívül sokoldalú, részletes elemző munkán alapul. A széles körű szakirodalmi áttekintés mellett támaszkodik a hosszas kínai terepmunkája során készített mélyinterjúkra és felmérésekre, valamint statisztikai adatgyűjtésre és elemzésre. Forrásai megbízhatóak. A könyv felépítése logikus, fejezetei ön-

magukban is élvezetesek, szinte önálló tanulmányok is lehetnének, ezért azokban a szerző főbb megállapításai többször is megfogalmazódnak.

A könyv nagymértékben hozzájárul a kínai gazdaság fejlődésének jobb megértéséhez a globalizáció korában. A központi gazdaságpolitika, valamint a helyi bürokrácia, illetve a gazdasági élet szereplői között létrejövő kapcsolatok újszerű elemzése jelentős tudományos eredmény, amely tanulással szolgál a lendületes fejlődést célzó, felzárkózni törekvő országok számára.

Ling Chen (2018): Manipulating Globalization. The Influence of Bureaucrats in Business in China. Stanford University Press. Magyarul megjelent: A globalizáció manipulálása. A bürokraták befolyása Kína üzleti világára. PABooks, Budapest, 2019, 264 oldal.

Kerekes Etelka

Az állam gazdasági szerepe

Gazdasági folyamatok és kontrollingtechnikák alkalmazásának kapcsolata

The Economic Role of the State

Correlation Between Economic Procedures and Controlling Techniques

ÖSSZEFOGLALÁS

A gazdaság szempontjából az állam különböző jogszabályi és intézményi rendszerein keresztül, ezek működtetésével jelenik meg. A modern társadalmakban alapvető funkciók határozzák meg az állam szerepét, azaz az ország közös ügyeinek intézését: jogi keretek, gazdaságpolitikai beavatkozások, versenyszabályozás, uniós és nemzetközi kapcsolatok, alapvető szolgáltatások, infrastruktúra, szociális szerepek, környezetvédelem. Ezen feladatok ellátásához a szükséges forrásokat a beszedett adók biztosítják.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: E02, G2, N4, E5, E62

Kulcsszavak: állam, gazdasági folyamatok, belső kontrollrendszer, gazdaságbefolyásoló eszközök, fenntarthatóság

SUMMARY

In an economic perspective, the state is manifest through various legal and institutional systems and their operation. In modern societies, the role of the state, in other words, the administration of a country's public affairs, is determined by fundamental functions: the legal frameworks, the economic policy interventions, competition regulation, European Union and international relations, the fundamental services, the infrastructure, social roles and environmental protection. The funds required for the performance of these duties are raised from taxes.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: E02, G2, N4, E5, E62

Keywords: state, economic procedures, internal control system, economy influencing tools, sustainability

KEREKES ETELKA PhD-hallgató, Szent István Egyetem Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola (etelka.kerekes@gmail.com).

Az állami funkciók között jelentős súlyt képvisel a gazdasági tevékenység befolyásolása és felügyelete, ellenőrzése, amely elsősorban a vállalatokkal való együttműködésben jelentkezik. Az állami feladatok ellátását korlátozhatják a globalizációs folyamatok, mint például a multinacionális vállalatokra való „ráhatási lehetőség”. Ezek a multik a számukra nem megfelelő gazdaságpolitika esetén akár el is hagyhatják az országot, vagy különféle tevékenységekkel befolyásolják azt.

A gazdasági folyamatokat nagyon sok objektív és szubjektív tényező befolyásolja. Ugyanakkor a gazdasági folyamatok összetettsége miatt sokszor nehezen felismerhetők a problémák („pókháló tétel”), azok hatásai a nemzetgazdaság egészére nézve.

A GAZDASÁGPOLITIKA, A GAZDASÁG BEFOLYÁSOLHATÓSÁGÁNAK GAZDASÁGPOLITIKAI ESZKÖZEI

Az állam hatalmi befolyását gazdaságpolitikai eszközökkel éri el. A mindenkori gazdaságpolitikai eszközök kombinációt és azok hatását (pozitív vagy negatív) ugyan különböző matematikai modellekkel, számításokkal is próbálják leírni, de a gazdasági folyamatok nem mindig a „kétszer kettő négy” alapján működnek.

A gazdasági folyamatok a szűkösen rendelkezésre álló termelési tényezők (föld a természeti kincseivel, a munkaerő, a tőke, technika-tudomány stb.) mennyiségi, minőségi és strukturális összefüggései alapján változnak, s ezek globális összefüggései alapján szükséges egy adott nemzetgazdaság fejlődésének, fejlesztésének befolyásolására a különböző makroökonómiai, politikai, gazdaságpolitikai eszközök kombinációit összeállítani

és alkalmazni. Azt is tudjuk, hogy nincs két azonos feltétellel működő gazdaság: ami az egyik gazdaság esetében az előny, a másik gazdaság esetében hátrányt jelent. A közgazdászok többsége nem fogadja el a gazdasági folyamatokra vonatkozóan a „csak így, és nem másképp” elvet. A sokféle eszköz sokféle kombinációjának nagyon sokféle hatása lehet a gazdaság különböző szintjeire (szektoraira, tényezőire stb.).

A történelmi ismereteink azt jelzik, hogy egy gazdaságban a „mit, hogyan, kinek” kérdésekre is különböző gazdasági rendszerekben alkalmazott eszközkombinációkat lehet alkalmazni, s az azonos makrogazdasági célok (pl. növekedjen a gazdasági kibocsátás, alacsonyan lehessen tartani a munkanélküliséget, az inflációt, egyensúlyban tartani a külkereskedelmi export-import folyamatokat, a fenntartható fejlődés kritériumainak megfelelően irányítani a folyamatokat, stb.) ellenére nem minden nemzetgazdaság fejlődése, fejlesztése tudja az emberiség jóléti igényei szerinti eredményeket elérni. Ezen folyamatok utasításos és/vagy piacgazdasági rendszereinek fejlesztési folyamatait jelentős részben az adott ország, nemzetgazdaság irányítására, befolyásolására megválasztott, kijelölt mindenkori kormányzat által választott gazdaságpolitikai eszközök határozzák meg (a természeti tényezők hatásait is megpróbálva felismerni). Az adott kormányzat által választott gazdaságpolitikai eszközök lehetnek a fejlődést elősegítő, ösztönző (expanzív), illetve a fejlődést gátló (restriktív) eszközök is.

Napjainkban a regnáló gazdaságpolitika a piacgazdasági rendszer folyamatainak befolyásolására tesz kísérletet. Hazánkban is a rendszerváltás után a

piacgazdasági (szociális piacgazdaság) rendszer kiépítését hirdette meg az első kormány, megpróbált olyan, a gazdaság befolyásolására alkalmas eszközök kombinációit kidolgozni, bevezetni, amely eredményeként létrejött volna a piacgazdaság.

Vita volt és van ma is a közgazdászok között, hogy milyen szerepet vállaljon az állam a gazdasági folyamatokba való beavatkozásra:

- nőjön az állam gazdasági szerepe, beavatkozása;
- vagy csökkenjen;
- milyen mély és széles legyen a köre az állam által felvállalt feladatoknak?

Az is kérdés, hogy a szükségletek kielégítése szempontjából mit bízzanak a piacra, a piac önszabályozó szerepére, s az alkalmazásra kerülő eszközök milyen köre legyen direkt, illetve indirekt gazdaság szabályozó eszköz.

Azt is tudjuk, hogy a gazdasággal, annak befolyásolásával nem lehet ellenőrzött kísérletet folytatni: hogy kísérletezünk néhány évig, és ha ennek az eredménye nem tetszik, vagy nem értékeljük pozitívként a gazdasági hatását, akkor „kiöntsük”, és kezdjük újabb kísérletekbe. Ugyanis a gazdasági folyamatok során akkor is megtörténik a termelési tényezők felhasználása, ha annak eredményét később nem megfelelő gazdasági útnak értékeljük; ezt nevezhetjük a termelési tényezők pazarlásának is, és természetesen nem ez a cél a szűkösen rendelkezésre álló gazdasági tényezők felhasználási folyamataiban. A gazdálkodó szervezetek (üzleti vállalkozások, költségvetési szervek, nonprofit szervezetek stb.) gazdálkodásának ellenőrzési rendszerét is azért szükséges kiépíteni és fejleszteni, hogy a gazdasági tényezők felhasználásával minél gazdaságosabb, hatékonyabb és ered-

ményesebb legyen a gazdasági szereplők tevékenysége, a fogyasztási igények kielégítése.

Ugyanakkor azt is tapasztalhattuk már, hogy az egyes választási ciklusokban az egymást követő kormányok nem mindig folytatják az előző kormányok által elindított folyamatokat, még akkor sem, ha a gazdaság egészére pozitív hatások érvényesülnek, hanem teljesen más felfogás alapján indítanak újabb gazdasági programokat, gazdaságpolitikai eszközkombinációkat. Ezért tanúi lehetünk olyan üzleti szervezeti reagálásoknak, hogy nem tartják be vagy nem akarják betartani az állam által szükségesnek ítélt gazdasági szabályokat, törvényeket, rendeleteket, mondván, az üzleti szervezetek profitérdekeit ezek sértik. (Az üzleti szervezetek és az állam és intézményei között kialakuló ellentétek a szűkösen rendelkezésre álló források pazarlásához vezetnek!)

Szinte minden kormány azt szeretné elérni, hogy a gazdasági növekedést befolyásoló tényezőket (termelő alapok oldaláról ható, a munkaerő-, a tőke, technika, tudás oldaláról ható extenzív és intenzív tényezők mennyiségét, minőségét és struktúráját) ismerve, a gazdasági folyamatokat a gazdasági növekedés (a nemzetgazdasági kibocsátás bővülése, bővítése) szolgálatába állítsa, hogy a szűkösen rendelkezésre álló termelési tényezők felhasználásával a minél magasabb szükségletkielégítési színvonalat érhesse el.

Az állam gazdasági beavatkozása eredményessége értékelésénél jelentős szempontok a következők:

- A gazdaság befolyásolásának folyamataiban érvényesül-e a tényezők felhasználásának hatékonysága (pl. ne az állami

beavatkozás eredményeképpen legyen a tényezőfelhasználás pazarló, nem hatékony); „az állam legyen a *hatékonyság* öre” követelmény.

– A kormányzati beavatkozás során a folyamatok stabilitást eredményezően menjenek végbe (pl. az állami beavatkozás ne naponta változzon, és nem is egy irányba, amelynek következtében a gazdasági szereplők nem tudják hosszabb távra a profitmaximalizálási követelményeket sem tervezni, egy ciklusban sokszori szabályozó-változás kiszámíthatatlanságot, instabilitást eredményez, és inkább a szabályozók kijátszására való figyelés lesz a tevékenységük, mint a hatékony, stabil termelés, szolgáltatás végzése; az adók, elvonások gyakori változtatása inkább a jövedelem eltitkolására ösztönöz, nem a tisztességes bevallásra, az adók megfizetésére stb.); „az állam legyen a *stabilitás* öre” követelmény.

– A kormányzati beavatkozások az igazságosságot erősítsék a gazdasági szereplőkben – bár ez a követelmény a legnehezebben teljesíthető, és politikai szempontból is nagyon kényelmetlen lehet az igazságosság határainak megnevezése és annak betartása, betartatása, mert mi az igazságos pl. az elosztási kérdésekben, ki kapjon alanyi jogon segílyt, lakást, ellátást stb. Mi legyen a szociális igazságosság kritériuma? Ez „az állam legyen az *igazságosság* öre” követelmény.

AZ ÁLLAM GAZDASÁGI BEAVATKOZÁSÁNAK FISKÁLIS ESZKÖZEI

A gazdaság folyamatainak a költségvetésen (költségvetési politikai eszközök) keresztüli befolyásolását nevezzük fiskális gazdasági eszközöknek. Az állami költségvetés bevételei és kiadásai mennyisége és szerkezete az egyes időszakokban vál-

tozhat, a bevételek és kiadások egyenlegének jellege is jelentős hatású lehet a gazdasági folyamatokra. A bevételek szolgálnának általában az állam által felvállalt (gazdasági, szociális, kulturális, oktatási, honvédelmi, igazgatási stb.) feladatok finanszírozására. A kiadások mennyisége és struktúrája megmutatja, hogy melyek azok a feladatok, amelyeket az állam preferál vagy gátol, s milyen mértékben.

Amennyiben a bevételek kisebbek, mint a kiadások, akkor beszélünk költségvetési hiányról (deficit), s ebben az esetben az állam, az általa felvállalt feladatok nem tudja teljesíteni. Azonban, ha mégis akarja, akkor pótlólagos bevételi forrásokat kell felkutatni (pl. újabb adók, illetékek, járulékok bevezetése, a bevétel növelése érdekében, a kiadási szükségletek fedezésére stb.), vagy be kell „vállania”, hogy túlvállalta a feladatokat, és pl. a piaci területre bízta ezeket, így akinek van jövedelme, az ki tudja ezeket a szükségleteit elégíteni, akinek nincs, az pedig nem. A gazdasági „növekedés” úgy is befolyásolható, hogy a gazdasági folyamatok adott szintjénél újabb adókat vetnek be, azonban arra figyelemmel kell lenni, hogy kibírják-e gazdasági szereplők, vagy gátolnák az újabb elvonások a gazdasági szereplők beruházási, fejlesztési terveit, így a vállalkozások oldaláról szűkülhet a kibocsátás. Amennyiben a bevételek nagyobbak, mint a tervezett kiadások, akkor beszélünk a költségvetési többletről (szufficit). Ebben az esetben a korábban felvállalt feladatok teljesíthetők, sőt maradhat viszonylagos szabad bevétel pótlólagos feladatok felvállalására is, vagy előrehozhatók későbbre tervezett állami beruházások, fejlesztések is. A jelenkori történelemben nem gyakori, hogy az állami költségvetések szufficitesek lennének,

inkább a deficitesek a jellemzőek (lényeges kormányzati feladatok mostanában a deficit mértékének csökkentésére való törekvésekhez gazdaságpolitikai eszközök kombinációinak a bevezetése.

Sok esetben a deficites költségvetési egyenleg arra is ösztönözheti a kormányzatot, hogy újragondolja az általa felvállalt feladatok mennyiségét, minőségét és szerkezetét, s ha a gazdasági szakemberek úgy látják, hogy az adott feladatok állam általi lemondása nem okozna jelentős politikai problémát, akkor az állam későbbiekben nem vállalja fel azt a feladatot, s ha szükséges azon területnek a szükségletkielégítése, akkor más gazdasági szereplőkre háríthatja. Ilyen lehet például, hogy nem minden szintű oktatási, kulturális, egészségügyi feladatot az állam és intézményeinek kell kielégíteni, lehetséges, hogy nonprofit, civil szervezetek is el tudják vállalni, és ellátását megszervezni (magániskolák, magán-egészségügyi szolgáltatások, magánszínházak).

A fiskális eszközök körébe szokás sorolni az adók, a járulékok, vámok és illetékek különböző területeit, eszközeinek különböző kombinációit. Ezen eszközöket is lehet úgy csoportosítani, hogy *közvetlen* és *közvetett befolyásoló eszközök*, s úgy is, hogy növekedést, gazdasági folyamatokat *serkentő* (expanzív hatás) hatásúak, illetve a növekedést, gazdasági folyamatokat *gátló* (restriktív hatás) hatásúak. Az üzleti szervezetek gazdálkodását, a vezetői döntéseket ezen tényezők nagysága nagymértékben befolyásolja, gondolok itt az adók növelésére, amely nem biztos, hogy mindig úgy hat a gazdasági folyamatokra, hogy több állami bevételt eredményeznek. Vita van az egykulcsos és többkulcsos adók alkalmazásának hatásáról, az egyes adónemekről, a helyi és

a központi adókról. Befolyásolhatja a gazdasági folyamatokat az is, hogy az országnak van-e lehetősége vámokat bevezetni, vagy sem. Mostanában többkörös vámentességben van több velünk kereskedelmi forgalmat lebonyolító ország, ezért nagyon kevés területen tudjuk a vámokat is alkalmazni (EU-tagság, GATT-tagság), tehát erre az eszközre most nem tudunk bevételi forrásként építeni.

A GAZDASÁGI FOLYAMATOK BEFOLYÁSOLÁSÁNAK MONETÁRIS POLITIKAI ESZKÖZEI

A gazdasági folyamatok befolyásolásának másik eszközcsoportja a monetáris politikai eszközcsoport, amelyekkel már nem az állami költségvetésen keresztül gazdasági befolyásolás történik, hanem a pénzügyi folyamatokon – a pénzkereslet és a pénzkínálat mennyiségének, struktúrájának, egyensúlyának a befolyásolásán – keresztül történik a gazdaság szereplőinek és folyamatainak szabályozása. A pénzfolyamatoknak az árupiaci folyamatokra való hatása fogja befolyásolni, orientálni a gazdasági szereplőket a rendelkezésre álló gazdasági tényezők felhasználásának gazdaságos, hatékony, eredményes felhasználására, és ezen keresztül a nemzetgazdasági növekedésre, fejlődésre is hatással lesz.

A monetáris eszközök adott időszaki kombinációjának kialakítására és érvényesítésére az állam által megfogalmazott gazdaságpolitikai célok, növekedési folyamatok alapján, általában az adott ország jegybankjának vezetésével a pénzügyi rendszer intézményrendszerén (*bankrendszer*) keresztül kerülhet sor. A monetáris eszközök a gazdasági folyamatokat, gazdasági szereplőket a

kamatpolitika, a hitelpolitika eszközein keresztül általában közvetett módon befolyásolják; a pénzkeresletre, illetve a pénzkínálatra hatnak, s ezek hatása válthat ki az árupiacon kereslet-, illetve kínálatnövekedést és -csökkenést, tehát ezeknek is lehetnek expanzív (a gazdasági folyamatokat erősítő, élénkítő) és restriktív hatásai. Például a pénzkínálat növelése során több pénz kerül forgalomba, s akkor ennek lehet kamatcsökkentő hatása. A beruházni szándékozók alacsonyabb kamaton juthatnak hitelhez, a beruházás eredményeként növekszik a kibocsátás, növekedhet a munkaerő-kereslet, a foglalkoztatás, s ennek következményeként több igény jelenik meg az árupiacon, tehát az árupiaci keresletet is növeli. De az ellenkező folyamatot is fel lehet vázolni: a pénzkínálat csökkenése következtében, ha nagy a hitelkereslet, növekedhet a kamatláb, és magasabb kamaton – a dráguló hitelkamatok miatt – több beruházni szándékozó már nem fog hitelt felvenni, nem tud termelést bővíteni, esetleg csökkenti a termelést, felszabadít, elbocsát munkaerőt, kevesebb lesz az árupiaci kereslet; a kibocsátás lelassul, és restriktív folyamatok indulhatnak be a gazdaságban.

Ezen eszközök között találjuk a *nyílt piaci műveleteket* (az államkötvények kibocsátása, adásvétele, nagy értékű vagyontárgyak adásvétele, valuták-devizák adásvétele, nemesfémek adásvétele), a *rediszkontláb szabályozását* (vizontleszámítolási kamatláb) növelése, csökkentése, a *tartalékráta szabályozását* (a kereskedelmi bankok hitelkínálatát szabályozza).

Az állam a monetáris politikai eszközökön keresztül is befolyásolja az üzleti szervezetek gazdálkodását, ezek is profitszabályozó tényezők, a vezetői döntéseket

nagyban befolyásolják, mint a pénzügyi környezet elemei.

AZ ÁR-BÉR-JÖVEDELEM SZABÁLYOZÁS ESZKÖZEI

A gazdasági folyamatok befolyásolásának eszközei közé tartozhatnak az adott gazdaságban az ár- és bér-jövedelem szabályozásának eszközei is. Amennyiben a piaci kereslet és kínálat egyensúlyban tartására szeretné az állam a gazdasági szereplőket orientálni, akkor helyesnek tűnik, ha az árak (pl. a munkaerőpiaci árak, a munkabérek) területén is kinyilvánítja, hogy hogyan befolyásolja a bérek alakulását, azok stabilitását milyen eszközökkel szeretné elérni, az állam képviselői a munkaadók és munkavállalók képviselőivel ár-bér szabályozási szerződésben egyeznek meg, és mindegyik szereplő („háromszög”) tartja magát a megegyezésben szereplő ár-bér változtatási lehetőségekhez, így kiszámíthatóbbak lesznek a piaci folyamatok is. A gazdasági szereplők a profitmaximalizálási törekvésekben is a stabilitást tartják szem előtt, így a gazdasági folyamatokra is a stabilitás lehet a jellemző. Amennyiben a „háromszög” szereplői nem tudnak megegyezni, akkor előfordul, hogy a nem állami szereplők nem tartják be az állam kéréseit, törvényeit, és kiszámíthatatlanság lesz úrrá a piacokon az árak és bérek területén is. Például hiába szeretné az állam az inflációt csökkenteni, ha a vállalkozók felől az árak emelése érinti a piacot (költségek növekedése vagy a kereslet-kínálat egyensúlytalansága miatt), ezáltal torzulhat az állam antiinflációs célja is; vagy nincs megegyezés, és a piaci szereplők sem bízhatnak az államban, nem tartják be a jogszabályokat, nem fizetik be az adót stb. Az

állam ezzel a megállapodással csökkentheti az inflációs várakozásokat is (inflációs várakozások hűtésnek-fűtésének hatása a gazdasági folyamatokra).

KÜLKERESKEDELEM-POLITIKAI ESZKÖZÖK

A nyitott gazdaságokban a gazdasági folyamatok befolyásolásának egyik eszközcsoportja a külkereskedelem-politikai eszközök. Ezen eszközökkel a külkereskedelmi egyensúly létrehozása, illetve megtartása érdekében lehet és kell az államnak a gazdasági folyamatokat befolyásolni, hatni a gazdasági növekedésre, a gazdasági szerkezetre. Itt szükséges megemlíteni az *export-import szabályozási eszközöket* (áru- és tőkeexport-import szabályozását, a nettó export növelésének ösztönzési eszközeit, export-import kvótákat), az *árfolyam-politikai eszközöket*, a vámszabályozást is (bár a vámokról korábban jeleztem, hogy mostanában kevésbé lehet ezzel az eszközzel élni). A kis országok gazdasági nagymértékben kitéttek a nemzetközi piacok vezető politikai-gazdasági hatásainak, sőt a nemzeti valutánk árfolyamának meghatározása is nagyon nagy mértékben a külkereskedelmi folyamatoktól függ, nem igazán jelentősek azok az eszközök, amelyekkel saját valutánk árfolyamát meghatározhatnánk. Élhetünk az árfolyam le- és felértékelésének módszereivel, amelyeknek az export- vagy az importösztönző, illetve -gátló hatásait befolyásolni lehet, de nem tudunk hosszú távon jelentős befolyást szerezni e területen. Minden gazdasági befolyásolási eszköznek lehetnek gazdasági folyamatokat, növekedést gyorsító vagy lassító hatásai, ezért szükséges az összes eszköz lehetséges kombinációinak együttes hatására többdimenziós, ökonometriai modelleket alkotni (ágazati kap-

csolatok mérlege mátrix, ÁKM), számításokat végezni, a modelleket is dinamikus változtatásokkal szükséges újra és újra vizsgálni, s levonni a várható gazdasági hatásokat. De nem szabad száz százalékban bízni abban, hogy a célokat maradéktalanul meg is tudjuk valósítani, mert nincs statikus gazdaság. Fontos a rugalmas gazdaságpolitika gyakorlása, és nem szabad elfelejteni, hogy a gazdasági folyamatok nagyon sok tényező együttes hatásának eredményeit jelentik.

A BELSŐ KONTROLLRENDSZER MINT A GAZDASÁGI FOLYAMATOK BEFOLYÁSOLÁSÁNAK ESZKÖZE

Az állami gazdaságpolitikai eszközök kombinációinak alkalmazását segíthetnék a szűkösen rendelkezésre álló közpénzek felhasználásának ellenőrzési rendszerei, intézményei, eszközei, mint pl. a belső kontrollrendszer intézményi kiépítettsége, a külső és belső ellenőrzés intézményei és hatékony működtetése.

Hazánkban is folyamatosan alakultak ki a külső ellenőrzés intézményei és a tevékenységüknek keretet szabó jogszabályok (Állami Számvevőszék, Könyvvizsgálói Kamara, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, Európai Unió Támogatásokat Ellenőrző Igazgatóság stb.). A közpénzekkel gazdálkodó intézmények, hivatalok vezetői kötelesek megszervezni az intézményi belső kontrollrendszert, a független belső ellenőrzést, az intézményi integritás szabályozását, amelyek megfelelő működése esetén a közpénzek felhasználása átláthatóbbá válik. A költségvetési szervek vezetőivel szemben elvárás, hogy a szervezet vagyónával (eszközök, források) hatékonyan és eredményesen gazdálkodjanak. Ezek mérésére ki kell alakítani megfele-

lő mutatószámokat (teljesítménymutatókat), amelyek a vezetőknek információval szolgálhatnak a szervezeti célok elérése érdekében. A belső kontrollrendszer is ilyen információval bír, azaz a szervezet céljainak elérésében segíti a vezetőt. Megfelelő kialakítása, működtetése és fejlesztése a költségvetési szerv vezetőjének felelőssége.

Az állami, költségvetési intézmények gazdálkodásának és az üzleti szervezetek gazdálkodásának belső kontrollrendszer eszközei, módszerei lényegesen nem különböznek. Az üzleti szervezetek profitérdekelttsége, a tulajdonosi érdek erősebb megnyilvánulása miatt már természetesebb, jobban kialakult a belső kontrollrendszer elemeinek kiépítése, az átláthatósági követelmények érvényesítése, mint az állami intézményeknél, ahol a vezetés csak sokszoros közvetettségen keresztül érzékeli a tulajdonosi érdeket.

A belső kontrollrendszer elemei a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a nyomon követési (monitoring) rendszer.

Az államháztartási belső kontrollrendszerre vonatkozóan, nemzetközi ellenőrzési standardokra való tekintettel (amelyeket az üzleti szervezetekre fejlesztettek ki korábban, s az államháztartási rendszerbe az utóbbi 15-20 évben kezdtek bevezetni, alkalmazni), az államháztartásért felelős miniszter hazai standardokat alakított ki és tett közzé, amelyek megfelelnek az európai uniós követelményeknek is.

Függetlenül attól, hogy egy szervezet a magán- vagy a közsférában végzi a tevékenységét, az biztos, hogy a szervezetet valamilyen cél elérése érdekében hozták létre. Az államigazgatásban ez általában

valamilyen közfeladat ellátásához kapcsolódó célokat jelent. A szervezet tevékenységét átszövő belső kontrollrendszer azért hozták létre, hogy biztosítsa a kitűzött célok elérését. A belső kontrollrendszer öt elemén belül a kockázatkezelés biztosítja azt, hogy a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok azonosításra, értékelésre és a lehető legalacsonyabb szintre csökkenthetőek legyenek.

Az ellenőrzések a hatékonysági, gazdaságossági és eredményességi követelmények vizsgálatán keresztül hatást gyakorolhatnak az adott intézmény tevékenységére. Amennyiben az ellenőrzési rendszer általánossá és elfogadottá válik, a szűkösen rendelkezésre álló források felhasználásával is jelentős hatást lehet gyakorolni a nemzetgazdasági fejlődési folyamatokra. Nélkülözhetetlen a különféle kontrollrendszerek gyakorlása a gazdasági tevékenység, az üzlet, a vállalkozások életében, nagy szükség van a folyamatos visszacsatolásra, a különféle kontrollok gyakorlására. Ahhoz, hogy a vezetők vissza tudjanak tekinteni, és értékelni tudják az elért eredményeket, szükségük van a visszajelzésekre, a káros jelenségeket kiszűrésére, hogy a helytelen, rosszul működő stratégiákon változtatni tudjanak, garanciát vállaljanak a számadatok megbízhatóságáról, a szabályos működésről. Ebben a tekintetben a felelőség ugyanúgy terheli akár az állami, akár az üzleti szektor első számú vezetőjét. Az állam szempontjából fontos a megfelelő működést a köz felé is igazolni, hiszem a köz pénzből gazdálkodik. A vállalkozásoknál a tulajdonos, a választott könyvvizsgáló, az adóhatóság, az érdekelt helyi civil szervezetek, a hitelezők, a finanszírozó bank stb. is elvárják a szabályszerű, eredményes, hatékony, megbízható mű-

kődést. Az ellenőrzés, a visszacsatolás, a folyamatok kontrollja, azaz a belső kontrollok megfelelő működése felértékelődött. A vállalatok mára ezt a munkát szervezett keretek között végzik, melyet belső kontrollrendszernek (internal control system) nevezünk. A belső kontrollrendszer célja, hogy az állami szervezetek és a vállalat működésével kapcsolatosan biztosítsa a szabályszerű működést, az eredmények hatékony elérését, és megbízható beszámolók szülessenek.

A belső kontrollrendszer követelményeit első ízben 1992-ben publikálták keretrendszerként, azóta 2004-ben a kockázatkezeléssel bővült a modell, és 2013-ban megjelent a keretrendszer módosított, aktualizált második verziója. A belső kontrollrendszert öt komponensre bontható:

- kontrollkörnyezet, ahol helyet kapnak a kontrollrendszert befolyásoló tényezők, elemek, melyeket a vezetésnek fel kell ismernie és figyelembe kell vennie a szervezet működtetése során;

- kockázatkezelés, amelyen belül a szervezet beazonosítja az üzleti tevékenységet veszélyeztető jelenségeket és azok lehetséges hatásait;

- kontrolltevékenységek, amelyeknek keretében alkalmazzák a különféle kontrollokat, ezek mixét, egyúttal kijelölik a felelőseiket, meghatározzák az időzítést, a gyakoriságot, továbbá a szükséges beavatkozási szinteket, eljárási szabályokat;

- információ és kommunikáció, amelynek segítségével tájékoztatják az érintett külső és belső szereplőket a kontrollok gyakorlásával kapcsolatos információkról;

- monitoring, melyek keretében elemzik és értékelik a teljes belső kontrollrendszer működését, annak erős és gyenge pontjait, és fejlesztési javaslatokat dolgoznak ki.

GONDOLATOK A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉSRŐL ÉS A FENNTARTHATÓ GAZDASÁGRÓL

Az állam hosszú távú legfőbb makrogazdasági, gazdaságpolitikai célja az adott gazdaság rendelkezésre álló erőforrásainak ismeretében a minél nagyobb gazdasági növekedés ösztönzése. A gazdasági növekedés mértékét, a különböző nemzetgazdaságok összehasonlítását több, kibocsátást mérő mutatószámrendszerrel tudjuk jellemezni (SNA-, ESA-mutatók), amelyek számbavételi elemeiben túlsúlyosak a mennyiségi mutatók, s vannak már minőségi fejlődést mérő mutatók is. A gazdasági folyamatokat nagyban befolyásolhatják a gazdasági növekedés közvetett (a termelő alapok oldaláról ható) és közvetlen (a munkaerő oldaláról ható) tényezők mennyiségi, minőségi és strukturális jellemzői is. Jelentősége van annak is, hogy az adott ország a gazdasági növekedésnek milyen útját valósítja meg – az extenzív, illetve az intenzív növekedési utat. Napjainkra már nem is a mennyiségi növekedést tekintjük nagyon fontosnak, hanem a minőségi növekedést, fejlődést, a jóléti mutatókkal jellemezhető eredményeket.

ÖSSZEFOGLALÁS

A közgazdászok heves vitákat folytatnak a gazdaságpolitikai gyakorlattal kapcsolatos nézetkülönbségek miatt. Egyes közgazdászok a gazdaságot instabilnak, mások stabilnak gondolják. Abban sokan egyetértenek, hogy az aktív kormányzati politika magától értetődő, hiszen a fiskális és monetáris politikai beavatkozások hiányában nemkívána-

tos ingadozás következne be, azonban a nem megfelelő gazdaságpolitika gyakran okozója a gazdaság ingadozásának. Legfontosabb állami feladat a gazdasági stabilitás fenntartása, ami az egyenletes gazdasági növekedés, a teljes foglalkoztatás és az árstabilitásra való törekvés, valamint a belső és külső pénzügyi egyensúly megőrzése. Az állami gazdaságpolitikai eszközök kombinációinak alkalmazását segíthetnék a közpénzek felhasználásának belső kontrollrendszer elemei, amelynek létrehozása, működtetése biztosíthatja a szervezet kitűzött céljainak elérését, valamint a rá bízott vagyon gazdaságos, hatékony és eredményes használatát.

Az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdése szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. Továbbá az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.

A felelős vállalatirányítási rendszer hatékony működése az állami tulajdonú gazdasági társaságoknál, valamint a teljes nemzetgazdaságban elősegíti a piacgazdasági elvek szerinti működést és az ahhoz szükséges megbízhatósági kritériumok teljesülését a megfelelő speciális jogi normákon keresztül. A közpénzfelhasználás, az állam által felügyelt és tulajdonolt szervezetek működési hatékonyságnövelése szempontjából igen fontos, hogy ne csupán kontrollrendszer-központú legyen. A vállalati szférában már jól bevált compliance-szemlélet erősítése

általában is államhatékonysági célokat szolgál, mivel a mögöttes gondolat, hogy a magasabb szintű döntésekhez igazodjanak olyan szinteken is, amelyek felett a kontroll csak közvetett, így kiemelten fontos a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok tevékeny hozzáállása a jogszabályoknak való megfelelés területén.

Mind az állami, mind a vállalati belső controlling célja a (köz)vagyonnal és (köz)pénzekkel való szabályszerű, gazdaságos, hatékony, eredményes gazdálkodás biztosítása, valamint a korrupció-megelőzési intézkedés hatékonyságának a fokozása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Aradi Zsolt (2012): *A költségvetési gazdálkodás*. NKE-Wekerle program, Budapest.
- Bán Erika (2018): *Az ellenőrzés produktivitást segítő szerepe és fejlesztése a magyar kkv-szertorban*. PhD-értekezés, Szent István Egyetem, Gödöllő.
- Benczes István – Kutasi Gábor (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Bárczi Judit – Szabó Zoltán – Zéman Zoltán (2014): *A kockázatkezelés controlling vetületei*. *Controllert Info*, 2. évf., 1. sz.
- Chikán Attila (2008): *Vállalatgazdaságtan*. Aula Kiadó, Budapest.
- Hágen István Zsombor (2008): *A kis- és középvállalkozások versenyképességének növelése controllinggal*. PhD-értekezés, Szent István Egyetem, Gödöllő.
- Kárpáti József (2013a): *Közigazgatási controlling*. Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem, Szeged.
- Kárpáti József (2013b): *Vállalati controlling módszerek alkalmazási modellje az állam működésének értékelésében*. In: Bajmóczy Zoltán – Elekes Zoltán (szerk.): *Innováció: a vállalati stratégiától a társadalmi stratégiáig*. JATEPress, Szeged, 253–269.
- Lentner Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest.

- Misz József (2007): *A makroökönómia alapjai*. L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Pavlik Livia (2017): Verseny és controlling a közszféra egy fontos szegmensében, a felsőoktatásban. *Pénzügyi Szemle*, 62. évf., 1. sz., 48–70.
- Szóka Károly (2007): *A pénzügyi-számviteli tervezés és a controlling összefüggései és gyakorlata*. Doktori értekezés, Nyugat-magyarországi Egyetem, Sopron.
- Tóth Antal – Zéman Zoltán (2017): *Stratégiai pénzügyi controlling és menedzsment*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

JOGSZABÁLYOK

- Az államháztartással és közpénzügyekkel kapcsolatos, aktuális törvények, rendeletek:
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2013 (XII.31.) kormányrendelet
- A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

Botos Balázs

Recenzió az *Értékőrzés az '50-es években. Gyurka – Rozgonyi György – ifjúsági közösségének a története* című könyvről

Review of the Book Entitled *Heritage Conservation in the 1950's. A History of the Youth Community Established by 'Gyurka' (György Rozgonyi)*

ÖSSZEFOGLALÁS

Az 50-es években a XI. kerületben létrejövő „illegális” ifjúsági mozgalmak az eltörölni kívánt múlt európai polgári kultúrájának megőrzését tűzték ki célul. E közösségek tevékenységét, a rejtőzködő egyház titkos életét, a cserkészhagyományokra épülő természetjárás mindennapjait, majd az államhatalmi retorziókat bemutatva a szerzők kórrajza széles érdeklődésre tarthat számot.

Kulcsszavak: Rozgonyi György, egyházi szellemiség, katolikus ifjúsági mozgalom, szovjet típusú diktatúra, 1950-es évek, Budapest

SUMMARY

The “illegal” (underground) youth movements established in District 11 of Budapest in the 1950's set the objective of conserving the European middle-class culture socialism wished to wipe out for good. The book describes the activities of these communities, the secret religious practice and nature walks built on scout traditions, and the state retaliations to give a diagnosis of the period.

Keywords: György Rozgonyi, ecclesiastic spirit, Catholic youth movement, soviet-type dictatorship, 1950's, Budapest

DR. BOTOS BALÁZS, közgazdász (botos530@gmail.com).

A közelmúltban jelent meg egy, az 50-es években kialakult ifjúsági közösség egykori vezetőjének, Rozgonyi Györgynek, valamint két tagjának, Papanek Gábornak és Veress Gábornak fenti című könyve. A mű alapvetően ezen, az akkori hatalom által illegálisnak minősített, nagy katolikus csoport történetét tekinti át, de a résztvevők további sorsáról is közöl információkat. Valóság-hű korrajz, mely nemcsak a kör története iránt érdeklődőknek ajánlható, hiszen olvasmányos, és a múlt ma is érvényes tapasztalataira is felhívja a figyelmet.

A bemutatni kívánt közösség Budapest XI. kerületének egykori magjában (az ún. Szentimrévárosban), 1952-ben jött létre, és 1961-ig, az állambiztonsági beavatkozásig működött. A kezdetben 5–8 fős, 12–16 éves korú tagság „Gyurka” hathatós szervezőmunkájával hamar gyarapodott, és néhány év alatt 100, majd 150–200 fős, esetenként cserélődő, sok idősebbet elbocsátó és mindig új kiskamaszokat felvevő, de előbb-utóbb már egyetemistákat is befogadó résztvevői körre nőtt. Nemigen volt szervezetnek tekinthető, hiszen sem egészének, sem kis egységeinek nem volt neve, székhelye, a részeknek nem alakult ki hierarchikus felépítése, a vezetőknek nem volt se világos hatásköre, se titulusa (keresztnevükön, olykor bece- vagy gúnynevükön nevezték őket). Mindenkor 5–8 fős, a tagságnál néhány évvel idősebb vezető által irányított kis csoportokból állt, és ez utóbbiak közt alig volt kapcsolat. A résztvevők névjegyzékét a kezdetektől a mai napig soha senkinek (az egykori állambiztonsági hálózatnak) sem sikerült összeállítania.

A könyv – dr. Káhler Frigyes történész előszavát és a szerzők rövid bevezetőjét követően – az 1. fejezetben a történelmi

háttérrel vázolja. A szerzők kiemelik, hogy a 19. század végén, a 20. század első felében Szentimréváros igen gyorsan fejlődő és nagyrészt értelmiségiek által lakott városrészé vált. Döntően keresztény polgári háttérét egyrészt néhány kápolna, később templom, másrészt egyes oktatási intézmények (a Műegyetem, a ciszterci gimnázium és a Szt. Margit leánygimnázium) teremtették meg. 1945 után ez a szellemiség élesen ütközött az új, moszkovita államvezetésnek a hatalom megszerzését, megőrzését célzó akcióival, a málenkij robot néven elhíresült szovjetunióbeli kényszermunkával, a politikai gyilkosságokkal, a másként gondolkodókat állásuktól, nyugdíjuktól megfosztó B-listázással, az internálásokkal és kitelepítésekkel. A „proletárdiktatúra” e tevékenysége azonban a társadalomban általános ellenérzést keltett, amit az ifjúság (és szüleik) körében a számos közismerten színvonalas egyházi iskola államosítása, a széles körben ezekben oktató szerzetesek rendjeinek a megszüntetése, illetve a kiváló nevelőmunkát végző cserkészetnek a fel számolása is fokozott.

A további fejezeteken végigvonuló fő állítás az, hogy a vázolt hatalmi törekvések nyomán hamar létrejövő „illegális” ifjúsági mozgalmak valójában a politika által végképp eltörölni kívánt „múlt” egyes alapvető elemeinek – konkrétan az európai polgári kultúrának (mai szóhasználat: értékeknek) – a megőrzését tekintették fő feladatuknak. Hangsúlyozott céljuk volt a fiatalok megismertetése a *keresztény vallás* két-négyezer éves tanításával, kiemelten a Biblia legszebb történeteivel, a „Szeresd felebarátodat, mint önmagadat” erkölcsi elvvel és a legfontosabb szertartásokkal. A közösségi összejöveteleken (a hittant követő rövid

kulturális, szórakoztató programok, játékok, a tábortűz melletti beszélgetések stb. során) elkerülhetetlenül szóba kerültek azonban az „*általános műveltségnek*” az adott korban *elhallgatott legfontosabb elemei* (egy-egy korszerű természettudományos elvek, fontos vagy frissen feltárt történelmi ismeretek, világhírű művészeti alkotások, de a kulturált társasági viselkedés elvei is). A cserkészlet hagyományainak a követése, így a tanulóknál alig idősebb vezetőkre bízott kiscsoportos nevelés, valamint a természetjárás lehetővé tették a korábban sikeresnek bizonyult *pedagógiai gyakorlat* megőrzését is. A közösségben mindezekon túlmenően élő gyakorlat volt az egyenlőség, így a fiú-, illetve leánycsoportok programjaiban is csak egy-egy speciális ponton voltak eltérések.

A 2. fejezetben arról olvashatunk, hogy a XI. kerületben (az ország több más térségében kialakuló folyamatokhoz hasonlóan) az 1940-es évek végétől tömegesen alakultak új ifjúsági csoportosulások. Sok pap, korábbi cserkészvezető, tanár, illetve számos szülő fogott össze azért, hogy gyermekeik az üldöztetés ellenére sajátítsák el a hit- és erkölcsstan alapjait, és keresztény közösségben töltsék szabadidejüket. De a fiatalok sem fogadták el ezek felcserélését az osztályharcos ismeretekre, valamint a partizánromantikára, t. i. kívánatosnak tekintették a polgári „*általános műveltség*” megszerzését és a korábbihoz hasonló cserkészkalandok átélését. Gombamód jöttek létre a hivatalos jóváhagyás nélküli kisebb-nagyobb csoportok. Egyesek, figyelmen kívül hagyva a cserkészlet megszüntetését, folytatták korábbi cserkésztevékenységüket, kiegészítve ezt a hittan oktatásával, tanulásával. Mások indiánközösség, természetjárás, barlangászat stb. elnevezésű közösségek-

ben törekedtek ugyanerre. Az első években az alakulatok vezetését bencés, ciszter, pálos, piarista, regnumi papok (és az evangélikus, református felekezeteknél az adott közösségeket vezető lelkészek) vállalták. Majd egyes katolikus körök, pl. a könyv tárgyát adó közösség tagjai, tapasztalva a korábbi szerveződések papi vezetőinek állami üldözését, már közvetlen egyházi befolyás nélkül törekedtek a kívánt célok elérésére. A protestáns ifjak körében pedig a közösségek egyházi intézményekbe szorultak vissza.

A legfontosabb és leghosszabb 3. fejezet a ma élők többsége számára már szinte ismeretlen információi Gyurka közösségének a tevékenységét, az előszó szerzőjének szóhasználatában: a rejtőzködő egyház titkos életét mutatják be. A kifejtés a részt vevő fiatalok három korcsoportja szerint tagolt.

Ma már sokaknak az is „hír”, hogy a kiskamaszok tananyaga (az iskolai hagyományokat követve) döntően az 1–8. osztályos általános iskolások számára írt korabeli hittankönyvekre épült. Elsősorban a Biblia legismertebb történeteire, valamint az egyháztörténelem sorsfordító eseményeire, a katolikus liturgiára és a szentségek bemutatására, illetve az erkölcsstani alapelvekre koncentrált. Szóba kerültek az Ószövetségnek a mózesi és a történelmi könyvei, amelyek arra mutattak rá, hogy Isten szereti a teremtett világot, különösen szereti az embereket. A szabad akarattal rendelkező embereknek is Isten akarata szerint kell cselekedniük, be kell tartaniuk a törvényeit, aki pedig e kötelezettségét megszegi, büntetést követ el, és büntetésre számíthat. Erős hangsúlyt kapott továbbá, hogy az Újszövetség azt is kiemeli: ha a parancsok megszegői megbánták engedetlenségüket, az

irgalmas Isten megbocsát nekik. A tanulónivalóknak természetesen további fontos része volt a szentségeknek és az egyházi szertartásoknak, kiemelten a keresztelés, a bérmálás és a szentmise lényegének, illetve a gyónás, szentáldozás, ministrálás mikéntjének a bemutatása.

Mindennek az oktatása komoly felkészülést kívánt, hiszen a tanulónak vágott az eszük, és nem okvetlen hagyták szó nélkül, ha a szintén igen fiatal, azaz a problémáikba könnyebben beavatható oktatójuk az iskolában tanított ateista eszméktől eltérő állításokat hangoztatott. Végül azonban sok oktatónak okozott örömet, amikor látta, hogy „srácai”, bár olykor nem is igen akarták, de megtanulták a többségében majd csak felnőttkorukban hasznosuló ismereteket.

A serdülők (a tankönyvek mellett sok ma már nem fellelhető gépelt írásokon, korabeli elnevezéssel „szent salátán” is alapuló) tanítása sem jelentett a kicsikénél kisebb kihívást a többnyire 16–20 éves csoportvezetőknek. Igaz, nem az akkoriiban „hivatalos” (az iskolában is kötelezően tanítandó) vulgár-materialista elmélettel való összevetés okozott gondot, hiszen az utóbbi színvonala könnyen meghaladható volt. Az adott korú egyes tanulók azonban már érdeklődést mutattak a „komoly” témák iránt, könyveket kértek és olvastak el, majd szívesen eszmét is cseréltek ismereteikről, és a vezetőknek ez utóbbiak tudásával szemben kellett helyt állniuk. Bár az adott korosztály már senkitől nem várta el a tévedhetetlenséget, a tájékozatlanságot nem nézte volna el sem a hittan kérdésköreiben, pl. a Bibliában előforduló sok névvel, időponttal, helyszínnel kapcsolatosan. Még több – ráadásul az iskolai oktatásban aligha napvilágra kerülő – buktató rejlett a keresztény etika

(morál) néhány tárgykörében, hiszen a kis oktatóknak a Rákosi-, majd Kádár-kor gyakorlatát ismerő kamaszkorú „tanulókkal” kellett megértetni és elfogadtatni kemény erkölcsi normákat, de nem bánthatták meg azokat, akiknek akár a közvetlen családjában is éltek az e normákat nem követők. Így az oktatóknak meg kellett győzniük a hallgatóikat például arról, hogy a hazudozás és a lopás annak ellenére is tiltott, hogy mindez az adott években állami gyakorlattá, majd társadalmilag is mind elfogadottabbá vált. Szólniuk kellett arról, hogy sértünk-e törvényt akkor, ha pl. az ÁVO-nak nem mondunk igazat. És állást kellett foglalniuk olyan kérdésekben, hogy helyes-e, ha nemi életet élünk házasság nélkül, abortuszt vállalunk stb., illetve hogy miként kell viselkednünk azokkal, akik nem követik az ajánlott elveket.

A szerzők élesen hangsúlyozzák ugyanakkor, hogy Gyurka közösségének ismeretátadása messze nem korlátozódott csak a hit- és erkölcsstani kérdésekre. A tanulók széles körben kaptak információt más témakörökről is. Egyes összefüggéseken (pl. a világ teremtése, keletkezése kapcsán) szó esett csillagászati, atomfizikai, biológiai témákról, máskor történelmi, szépirodalmi, művészettörténeti tudnivalókról is. A ministrálás latin szövege betekintést nyújtott az idegen nyelvekbe, és olykor kitekintést tett lehetővé az olvasottak szellemi hátterére is. A fiatalok zenekultúráját a túrabeli pihenések alatti vagy tábortűz melletti népdaléneklés is fejlesztette. Az első évek egyikében megszervezett táncos összefüggés sikere nyomán időnként hasonló bulik is a programba kerültek, s ezek keretében a résztvevők az udvarias társas viselkedés alapjait is megtanulhatták. A vezetői szerepet vállalók

pedig vezetői tapasztalatokat is szerezhettek, és szinte a kezdetektől vezetőképzésben is részesültek.

A cserkészhagyományokra épülő természetjárás ugyancsak szerencsésen egészítette ki a hitoktatást. A résztvevők felismerhették azt is, hogy vezetők náluk szinte mindentől sokkal többet tudnak, és mégis törekszenek ismereteik bővítésére. Éltre szóló élményükké válhatott továbbá az, hogy a vezetők valóban fontosnak tartják a foglalkozásokon meghirdetett elvek gyakorlati megvalósítását: a túrákon a közösség érdekeit képviselik, örömmel végzik a kisebbek ellátását, ők vállalják a programok minden gondját, ők cipelik a legnagyobb terheket, és természetesnek tekintik, hogy ezekért semmi előnyben nem részesülnek.

A következő évek, évtizedek tanúsága azt mutatja, hogy a bemutatott közösségbeli nevelés – minden nehézsége ellenére – eredményesnek bizonyult. Hiszen mind az 1980-as évek végén, mind a 2017–2018-ban megkérdezett egykori fiatalok többsége úgy nyilatkozott, hogy a közösségi tananyagot szorgalmasan tanulta, és az elsajátítottak alapvető hatást gyakoroltak további magatartására, egész életére (Kamarás, 1992:110, 179).

A fejezet igen sajátos további részét alkotják az egyetemistákból álló kis csoporttal kapcsolatos információk. Ezen, Fórum nevet is kapott csoport 10–11 tagból állt, akik havi önképzőköri jellegű összejöveteleiken egy-egy előzetesen kiválasztott témát vitattak meg. Bevezetőként legtöbbször valamely tag – vagy olykor egy-egy külső meghívott – állított össze és adott elő egy rövid témaismertetést, de máskor novellákat, verseket olvastak fel, zenét hallgattak, diákat néztek, esetleg közös színházi látogatást szerveztek, majd

a látottak-hallottak figyelemre méltónak vélt részleteit elemezték. A programok konkrét témái igen szerteágazóak voltak, és sajnos teljes leltárunk nem maradt fenn. Kifejezetten *vallási* jellegű program alig akadt. Többen számoltak be szakmájuk *természettudományos* problémáiról. Orvos társuk többször vezetett fel „*egészségügyi*” témákat. Olykor egy-egy *társadalomtudományi* probléma megvitatása is napirendre került. De szintén sikeresnek bizonyultak egyes *művészeti* és *sport* tárgyú összejövetelek is. Mindezt valamennyi résztvevő igen hasznosnak ítélte tudásának gyarapodása miatt.

Annak ellenére, hogy a közösség nem különösebben törekedett tevékenysége titkolására, munkája talán csak 1958-ban került az állambiztonságiak érdeklődési körébe. Ekkortól már nyomoztak a résztvevők után, megkíséreltek besúgókat küldeni az összejövetelekre, majd ilyeneket beszervezni a résztvevők köréből is. 1961. február 6-i éjszakán pedig házkutatásokat tartottak számos, valamely általuk illegálisnak ítélt (katolikus) csoportosulás tagjainál,¹ köztük Gyurkánál is. Mintegy 80 személyt, így Gyurkát, valamint a hasonló közösségek számos vezetőjét és tagját még akkor éjjel le is tartóztatták, majd kihallgatásuk során legtöbbször vizsgálati fogságban tartották. A tömeges letartóztatásokat követő hónapokban pedig további személyek kihallgatására és letartóztatásokra is sor került. A letartóztatottakkal szembeni vád a „Fekete hollók” összeesküvésében, egy „keresztényszocialista burzsoá államrend létrehozására irányuló” illegális szervezkedésben való részvétel volt (Hollós, 1967). Gyurkáról és köréről pedig azt állították, hogy ezen összeesküvés kereteiben az ún. Keresztény Fronthoz (egy néhány fő által

létrehozott és 1956-ban kb. 20 fő támogatóval párttá alakult csoportcskához) kapcsolódott. Mivel a fizikai bántalmazással járó kínvallatások talán már az 1950-es évek végétől megszűntek, az állítások alátámasztása a nyomozás és a kihallgatások során – a továbbra is fennmaradt durva beszéd, embertelen fogdai körülmények, pszichikai nyomás és fenyegetések ellenére – sem sikerült. Ennek ellenére a vád képviselői ragaszkodtak a koncepcióikhoz, a bíróság pedig 17 perben 180 főt vádolt meg, és közülük 86 főt ítél el 1-től 17 évig (Gyurkát 3,5 évig) terjedő börtönre, valamint további 80 főt egyéb büntetésre. 180 vádlottat pedig bírósági ítélet nélkül sújtottak valamely retorzióval (Soós, 2017). A társadalom azonban már akkorig sem fogadta el a bíróság álláspontját, és a rendszerváltás után a legtöbb ítéletet meg is semmisítették.

A 4. fejezet az 1950-es évek „illegális” csoportjainak, kiemelten Gyurka közössége tagjainak 1961 utáni sorsáról kísérel meg tájékoztatni. Rögzíti, hogy 1961-ben a katolikus ifjúsági közösségek többsége megszűntette tevékenységét, így a Kádár-kor további éveiben vallásos nevelés csak a néhány megmaradt katolikus iskolában és egy-egy egészen kivételes, továbbra is megfigyelt közösségben (katolikus templomok sekrestyéiben, illetve protestáns egyházi helyiségekben összefűző szerény csoportokban) maradt fenn. Gyurka közössége is szétesett. A további években a börtön, illetve az állambiztonsági bírósági ítélet nélküli beavatkozásai sok résztvevő előmenetelében 5–15 évi késést okoztak, így 1990-re – 45–50 éves korára – a tagságból senki nem tudott a középvezetői pozíciónál magasabbra jutni (s ennek következtében nem volt módjuk a társadalom szélesebb körében hasz-

nosítani a közösségben kapott tudást). Az állambiztonságiak viszont annak ellenére, hogy az adott körben az „illegális” munka megszűnt, még sokáig tovább ügködtek (ennek költségeire, hasznosságára és következményeire való tekintet nélkül). Az 1970-es, 1980-as évekig gyűjtötték az adatokat arról, ki kikkel találkozik, hova megy kirándulni, evezni. A korábbi ifjúsági közösségek vezetőinek és számos tagjának lehallgatták a telefonját. Akit a közösségből erre rá tudtak kényszeríteni, beszerverték informátornak (a semmiről). Az utóbbiak következményei a hazai társadalom és a politikusaik közötti szakadék mélyülése, a humánerőforrás-gazdálkodásban mind erősebb kontraszelekció, a gazdaság fejlődésének rohamosan csökkenő dinamizmusa lettek, azok a folyamatok, amelyek idővel (a szovjet terror gorbacsovi korrekciós kísérletének kudarcá után) a magyar „szocialista” vezetőket is megbuktatták.

A történelmi távlatok ismeretének a hiányában a szerzők csak néhány megjegyzést fogalmazhattak meg a rendszerváltás utáni folyamatokról. Utaltak rá, hogy sok, a társadalom számára kedvező változás indult. Az állambiztonsági beavatkozások megszűntek. Az egykori „illegális” csoportosulások résztvevőinek, így Gyurka közössége még élő tagjainak is javult az életszínvonala, bővültek utazási lehetőségei. A keresztyén/keresztyén hitéletre nevelés sem néhány háttérbe szorított, öntevékeny kis közösségnek, hanem ismét a templomoknak és az (egyházi) iskoláknak a feladata lett. Az előrehaladás túlértékelése azonban hiba volna, mert elfedhetné, hogy vannak még további tennivalóink.

A záró (5.) fejezet a további tennivalókra vonatkozóan a könyvből leszűrhető

tanulmányokat kísérli meg röviden összefoglalni. Mivel a szerzők munkájuk során sokszor ütköztek az egykori „illegális” munkával kapcsolatos ismerethiányokba, ezért sürgető kutatási feladatnak tekintik a témáról – ma még – elérhető emlékek további gyűjtését is. Az igazán fontosnak azonban a történelmi tapasztalatok felhasználását ítélik. Hiszen a könyvben vázoltak alapján úgy tűnhet, hogy nem egy egykori vezető kamaszkorúként oldott meg több-kevesebb sikerrel olyan nevelési feladatokat, amelybe számos „profi” pedagógus akkor is belebukott, s ma, az oktatás világméretű válsága idején talán a szakma jelentős hányada is belebukik. Érdemesnek vélik tehát a múltbeli gyakorlat további vizsgálatát.

Más kérdés, hogy miként lesznek felhasználhatók a múlt tanulmányozásának a tapasztalatai. A szerzők elsősorban az oktatással kapcsolatos következtetésekre tértek ki. Szorgalmazták az európai kultúra fő elemeinek a jelenleginél mélyebb bemutatását, ennek keretében a keresztény vallási hagyományok megismertetésének kötelezővé tételét is. Igazán fontosnak azonban azt nevezték, hogy az iskolák ne csak oktassanak, hanem neveljenek is, és ennek keretében a mainál szélesebb körben használják ki a cserkészlet lehetőségeit. Jelezték ugyanakkor, hogy a sikerhez, miként a múltban volt, ma is nélkülözhetetlen a társadalom, különösen a tanulók szüleinek a támogatása. A jövőbeli előrehaladásnak fontos akadálya ugyanis korunk értékválsága (a becsületesség, a szakértelem alá-, illetve az anyagiak, a felsőbb kapcsolatok túlértékelése). Reményüket fejezték ki továbbá, hogy a magyar társadalom visszatér a hagyományos európai kultúra, értékek érvényesítésé-

hez: életfontosságúnak tekinti a tudást és ennek megszerzését, a tanulást, szabadságra, tagjainak egyenjogúsága védelmében óvja a hitét és a felebarátok szeretetét előíró keresztény hagyományait. A Sajgó Szabolcs jezsuita atya által jegyzett utószó pedig Isten kegyelmét kéri ahhoz, hogy a szerzők említett reményei megvalósuljanak.

A leírtak megalapozását gazdag szakirodalmi hivatkozások, az egykori közösség mintegy 200 tagját felsoroló névjegyzék és több mint 30 fénykép segítik.

Papanek Gábor – Rozgonyi György – Veress Gábor (2019): Értékkörzés az '50-es években. Gyurka – Rozgonyi György – ifjúsági közösségének a története. Ciszterci Diák és Cserkész Alapítvány és Budai Ciszterci Szent Imre Gimnázium, Budapest, 203 oldal.

JEGYZET

¹ Jellemző, hogy a szakirodalom megközelítő pontossággal sem tudta megadni a számot. Pethő Tibor azt írta a *Magyar Nemzet* 2012. május 19-i számában, hogy a „Fekete hollók” ügyben összesen több mint 1000 házkutatás volt. Csapody Miklós szerint azonban a több mint 1000 akció a február 7-i egyetlen éjszaka megvalósult. Soós Viktor Attila szerint viszont 1960 novembere és 1961 márciusa között csak több mint 200 házkutatásra került sor (Soós, 2017:136).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Hollós Ervin (1967): *Kik voltak, mit akartak?* Kossuth Kiadó, Budapest.
- Kamarás István (1992): *Búvópatakok.* Márton Áron Kiadó, Győr.
- Soós Viktor Attila (2017): Ifjúsági vezetők begyűjtése. A „Fekete hollók” ügy. In: Tabajdi Gábor (szerk.) (2017): *„Illegális ifjúsági munka.” Cserkészközösségek a diktatúrában.* Magyar Cserkészszövetség, Budapest.

Szöllősi Tamás

A helymarketing és településfejlesztés kutatottsága tudománymetriai szempontból

Scientometric Research of Place Marketing and Community Development

ÖSSZEFOGLALÁS

A települések fejlődése, versenyképességük megtartása szempontjából elengedhetetlen, hogy megfelelő marketingstratégiákhoz nyúljanak. Ez a tudományterület még igen kiaknázatlan Európa számos országában, de főleg Románia és Magyarország viszonylatában, ezért fontos, hogy megvizsgáljuk, hol tart ez a kutatás, és mi a fő diskurzus. Fellapozva a szakirodalmat, nem találunk hasonló kutatásokat, amelyek tudománymetriai szempontjából mérik a különböző országokat, szerzőket kulcsszavak után. Ezeket az adatokat elemzi a kutatás, irányvonalakat mutatva, motiválva a szerzőket még több kutatásra a témában.

Kulcsszavak: társadalomtudomány, tudománymetria, településfejlesztés, helymarketing, városmenedzsment, városkép

SUMMARY

In order for communities to develop and maintain their competitiveness, it is essential that they use appropriate marketing strategies. In many countries in Europe this field of science is still very unexploited, but especially in Romania and Hungary, so it's important to examine where this research is going and what is the main discourse. Searching the literature, we do not find similar research that measures different countries, authors, and keywords in terms of scientometrics. The research analyzes these data, showing guidelines and motivating authors to do more research on the subject.

Keywords: social sciences, scientometrics, community development, place marketing, urban management, urban image

SZÖLLŐSI TAMÁS, doktorandusz hallgató, NKE – Sapientia EMTE, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola (office.szollosit@gmail.com).

BEVEZETŐ

A települések egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a versenyképességük, eladhatóságuk fejlesztésére. Ez viszonylag új szakterület a településtan, a marketing és a turizmus határvonala. „A közigazgatási jog – ahol az önkormányzati törvények egyáltalán megemlítik ezt a fogalmat – általában a helyi önkormányzatok, a helyhatóságok kompetenciájába utalja a település »eladásával« kapcsolatos feladatokat, tevékenységeket” (Tózsza, 2014). Európában több országban megfigyelhetők a helymárkázási tevékenység, régiók, települések erőforrásokat különítenek el, és jól megkonstruált stratégiákkal sikeres fejlesztéseket eszközölnek, amelyek segítik a településeket a fejlődésben, illetve a versenyképességben. „A helyi arculat kialakítása – ha magától nem alakult ki a történelem során – a mindenkori helyhatóság feladata, mint ahogy a településmarketing, kompetenciamarketing, ami annyit tesz, hogy a helyi, a területi önkormányzat, illetve országos szinten a kormány felelőssége a településsel, a régióval, illetve az országgal kapcsolatos arculat hivatalos megfogalmazása, kommunikációja” (Tózsza, 2013b).

Romániában és Magyarországon ezek a folyamatok még gyerekcipőben járnak. Az elmúlt tíz évben több településen elindultak, és a megfelelő marketingstratégiák jól mérhető, pozitív eredményeket hoztak. Fontos, hogy ismerjük ezeket a stratégiákat, és tudományosan kutassuk, miáltal irányvonalakat mutathatunk azon településeknek, ahol még nem indultak el, vagy még nagyon az elején tartanak a helymarketingtervek megfogalmazása.

Manapság rengeteg, szinte feldolgozhatatlan mennyiségű információ áll a

kutatók rendelkezésére a különböző tudományterületeken, így a helymarketing, településfejlesztés témakörében is. Nemzetközi szinten több kutató foglalkozik ezzel a kérdéskörrel, ám fontos megvizsgálni, hogy kik azok, akik kiemelkedően publikálnak, és fenntartják a folyamatos diskurzust. Erdélyi magyarként fontos megvizsgálunk, hol tart a tudomány kutatottsága Európában, Romániában és az anyaországban.

A kutatás során több kérdésre kerestük a választ. Mennyire kutatott a téma globális szinten? Mennyire kutatott a társadalomtudományok terén? Hol áll Európa ebben a kutatásban? És talán a legfontosabb és legrelevánsabb, hogy Romániában és Magyarországon milyen szinten áll a kutatottsága? A három tétel, melyekre igazolást keresünk:

1. Általános és társadalomtudományok terén, globális szinten több kutató is foglalkozik a témával.

2. Európa vezető pozíciót foglal el ezekben a kutatásokban.

3. Magyarországon és Romániában a téma kutatása még igencsak gyerekcipőben jár.

ELMÉLETI HÁTTÉR

A tudományos tevékenység vizsgálata különböző tudományterületek szintjén nem új keletű. Ami jelen kutatást megkülönbözteti az interneten fellelhető más kutatásoktól, az az irányított kulcsszó szerinti kutatás, illetve a földrajzi behatárolás. A világhálón való szabad keresés, valamint a szakosított kutatási adatbázisok lekérdezése alapján ennek ellenére kijelenthető, hogy a helymarketing és településfejlesztés társadalomtudományokban végzett kutatói és publikációs tevékenység-

gének feltérképezése egyedülálló, hiánypótló és előzmény nélküli.

A jelen kutatás eredményeinek értékelése, valamint a következtetések alapján, az adatok hasznosítása és a kutatás folytatása előtt, mindenképpen érdemes vizsgálni a hasonló jellegű kutatásokat.

Ha fellelőzzük a szakirodalmat, több cikket is találunk a településmarketing tudományára vonatkozóan (Tózsza, 2013a), valamint többnyire az információtermelés mértékére (Tolnai, 2008) vagy az egyes intézmények publikációinak értékelésére (Vinkler, 2006). A vizsgálatok kimutatták például, hogy a tudományos kutatások szerkezete és száma Romániában és Magyarországon jelentősen eltér az európai átlaghoz képest, ahol a tudományos kutatás nagyobb szerepet játszik. „A tudománymetria a szakirodalom információinak (folyóiratcikkek, szabadalmak) elemzése révén nemcsak a múltbeli, illetve jelen állapotok »tudományos témáinak térképét« tudja felrajzolni, hanem időbeni adatsorok vizsgálata révén új szakterületek születését, illetve már működő kutatások fejlődését, stagnálását, visszafejlődését is képes jelezni. Az egyes témák, kutatóhelyek, országok kapcsolatainak erősségét a publikációk, hivatkozások és idézetek számának elemzése révén tárhatjuk fel” – írja Vinkler Péter a *Magyar Tudomány*ban megjelent cikkében (Vinkler, 2008).

Ahogy az a fentiekből is kiderül, a tudományos diszkurzus megrajzolása szempontjából elengedhetetlen számszerű összefüggésben vizsgálni a különböző földrajzi területek és tematikák megoszlását. A helymarketing kutatása újszerű tematika, ezért rengeteg kiaknázatlan lehetőséget nyújt a kutatók számára. A jelen kutatás a kezdeti szakaszában arra a

kérdésre keresi a választ, hogy egy tudományterületen belül milyen arányban vesznek részt az európai, magyarországi és romániai kutatók a kutatásokban és publikációs tevékenységben.

MÓDSZERTAN

A kutatáshoz elengedhetetlen a Scopus keresőmotorjának használata, amely a lektorált irodalom legnagyobb adatgyűjteménye, az itt fellelhető adatok elemzésére támaszkodik a tanulmány. A vizsgálat első körben globális szintre terjedt ki, majd ezt szűkítettük a társadalomtudomány területére, illetve tovább szűkítve Romániára és Magyarországra. A Google keresőmotorját vagy a Web of Science-t használva, fellelhetőek egyéb releváns kutatások is, ugyanakkor kevés társadalomtudományi cikket találunk, szemben a Scopus kiterjedt adatbázisával, amely 2004 novembere óta átfogó képet ad a világ tudományos kutatási teljesítményéről minden tudományágban. Az adatbázis 1966-ig visszamenőleg több millió kivonatot tartalmaz, és naponta bővül. A Scopus hátrányai közé tartozik, hogy ingyenesen nem hozzáférhető, regisztrált hálózaton kívül nem használható.

A kutatást a helymarketing és településfejlesztés területe négy kulcsszavának direkt keresésével végeztük, melyek a következők: *place branding*¹, *place marketing*², *urban management*³, *urban image*⁴. Ezek esetében a 2000 és 2017 közötti időintervallumban megfigyelhető adatokat elemeztük. Első lépésben a kulcsszavakat vizsgáltuk nemzetközi viszonylatban, itt különös figyelmet fordítottunk a publikációk számára, ezek évenkénti növekedésére, adott esetben csökkenésére, megfigyeltük az első öt országot a publikációk

származási helyét illetően, a legrelevánsabb szerzőket, ezek egymás közti viszonyát, elemeztük a publikációk fajtáját, majd a tematikai elosztását. Ezután mindegyik tematikánál a kör szűkítése következett, csak a társadalomtudományokra, ám ugyancsak nemzetközi szinten. Majd a kört tovább szűkítettük Romániára és Magyarországra, és a fent említett paraméterek szerint elemeztük. A két ország esetében az intézményi elosztást is figyeltük.

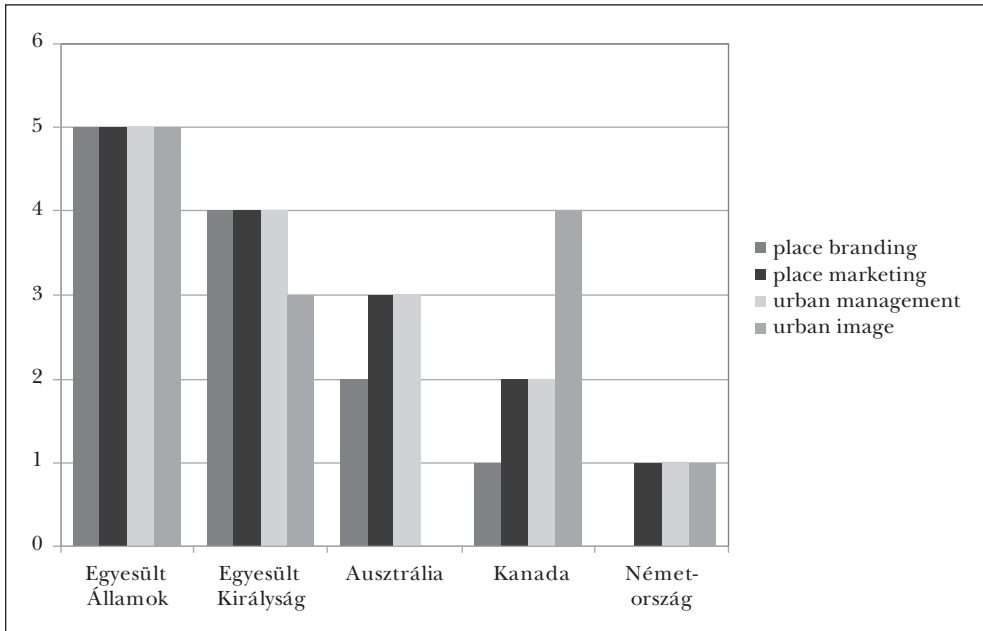
EREDMÉNYEK

A *place branding* kulcsszót vizsgálva a kereső 1268 dokumentumot adott, országok tekintetében az első helyeken az Egyesült Királyság, Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Hollandia és Kanada áll. Az évek szerinti elosztás szempontjából emelkedő tendencia figyelhető meg. Társadalomtudományokban 592 dokumentumot talált a rendszer, hasonló évenkénti emelkedő tendenciával. Az országok eloszlása itt a következőképpen alakult: Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Hollandia, Ausztrália és Kanada. Romániában 18 dokumentum, míg Magyarországon két publikáció található. A következő, *place marketing* kulcsszó vizsgálatakor 7736 dokumentum volt feltehető, a publikációk esetében folyamatos, kisebb léptékű növekedés fedezhető fel. Országok tekintetében az Amerikai Egyesült Államok vezet, utána Anglia, Ausztrália, Németország és Franciaország sorakozik fel. A társadalomtudományok tematikában 1746 dokumentum lelhető fel, ahol a növekedési tendencia az előbbiekhöz hasonló. Országok tekintetében az USA, Anglia, Ausztrália, Kanada és Németország áll a lista elején. Romániai

viszonylatban 9 dokumentum található, amelyek nagy része 2011, 2013-ban jelent meg, 2017-ben további két írás. Magyarországot tekintve öt bejegyzés található. Az *urban management* kulcsszó 3136 találatot eredményezett, melyekből a legtöbb az Amerikai Egyesült Államokhoz köthető, ezt követi Nagy-Britannia, Ausztrália, Kína és India. A dokumentumok eloszlására egy többnyire folyamatosan emelkedő tendencia jellemző. 2012 után rendszeresen 200 fölött van az évenkénti publikációk száma, 2017-ben 260 írást jegyeztek. A társadalomtudományok témakört tekintve, 1152 dokumentumot talált a Scopus keresője, itt szintén folyamatos emelkedést mutat a görbe. Az országok listáján az élen Amerika áll, majd Anglia, Ausztrália, Kanada és Németország. A kulcsszó tekintetében Romániában és Magyarországon egyaránt 3-3 publikációt jegyeztek. Az *urban image* kulcsszó kutatása során, a vizsgált időintervallumban 20344 bejegyzés született, amelyek emelkedő tendenciát mutatnak, 2017-ben 2040 dokumentumot publikáltak. Országok eloszlásában Kína jár az élen, öt követi az USA, Németország, Franciaország és Olaszország. Társadalomtudományok terén 5206 dokumentum született a vizsgált időintervallumban, amelyből 601 2017-ben. Országok viszonylatában az első helyen az Amerikai Egyesült Államok áll, majd Kína, Anglia, Németország és Franciaország következik a sorban. Romániában 41 dokumentum, míg Magyarországon 17 dokumentum található.

Ha a négy kulcsszót összevetjük az országok szerinti eloszlással, az Amerikai Egyesült Államokban jelenik meg a legtöbb publikáció a társadalomtudományokban, emellett az Egyesült Királyságban, Ausztráliában, Kanadában és Né-

1. ábra: A kulcsszavak gyakorisága országonként



Forrás: Saját szerkesztés

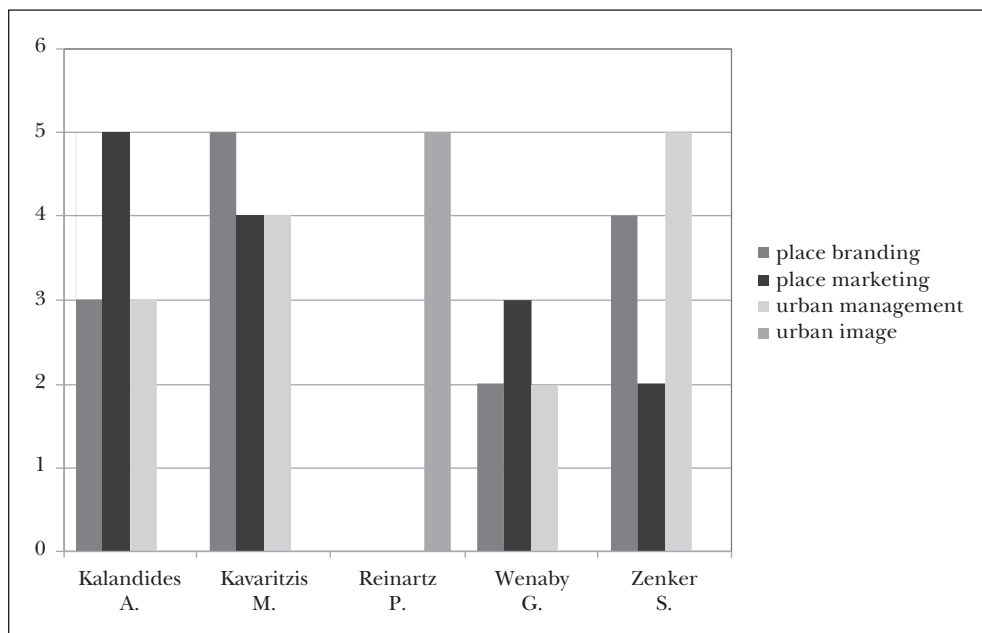
metországban publikálnak túlnyomórészt. Országok szerinti bontásban az első három kulcsszó többnyire hasonló eredményt adott, az utolsó, az *urban image* kutatásánál volt eltérést, megjelent Kína és Franciaország, de Amerika, Anglia és Németország itt ugyancsak jelen van (1. ábra). Világviszonylatban az első 5 helyen két európai ország is található, így kijelenthető, hogy Nyugat-Európa irányadó a tematizálásban.

A 2. ábra azt mutatja, hogy mely szerzők publikáltak leggyakrabban az adott témában. Itt négy nevet említhetünk: Ares Kalandides, Mihalis Kavaratzis, Gary Warnaby és Sebastian Zenker. Tematikánként ugyan változtatják a helyüket, de az első öt, legtöbbet felmerülő szerző közt folyamatosan jelen vannak. Legaktívabb közülük is Mihalis Kavaratzis. Itt is megfigyelhető, hogy míg az első három

kulcsszó hasonló eredményeket adott, a negyediknél nagy eltérések mutatkoznak. Az *urban image* kulcsszó tekintetében más szerzőket mutatott a keresőmotor, itt a leggyakrabban publikáló szerző Peter Reinartz. Ebben a tematikában a többi név közül senki nem jelenik meg az első öt leggyakrabban publikáló szerző közt.

Ares Kalandides a Manchester Metropolitan University, Institute of Place Management professzora, amely egyetem a világranglistán a 601–800. helyen áll jelenleg. A szerzőtől 29 dokumentum található a Scopusban, h-indexe 13, 556 alkalommal idézték. Legtöbb publikációja a *Journal of Place Management and Development*-ben jelent meg, amely Q2-es besorolású. Mihalis Kavaratzis az Egyesült Királyságbeli University of Leicester tanára. Az egyetem a 167. helyen áll a

2. ábra



Forrás: Saját szerkesztés

ranglistán. Kavartizisnak 38 publikációja található a Scopusban, 14-es h-indexszel, 1330 idézéssel. Legtöbb publikációja szintén a *Journal of Place Management and Development*-ben jelent meg. Gary Warnaby szintén a Manchester Metropolitan University, Institute of Place Management tagja, 81 publikációja született, amelyeket 1081 alkalommal idézték, a h-indexe 19-es. Legtöbb publikációja a Q1-es besorolású *International Journal of Retail and Distribution Management*-ben jelent meg. Sebastian Zenker a dániai Copenhagen Business School, Department of Marketing professzora, az iskola a 201–250. helyen áll a világranglistán. 30 dokumentum található a neve alatt, 1081 alkalommal idézték, és 15-s h-indexe van. Legtöbbet a *Journal of Place Management and Development*-ben publikált.

Románia és Magyarország

Román és magyar viszonylatban nem mondható reprezentatívnak a publikációk száma, világosan kitűnik, hogy a téma még gyerekcipőben jár ebben a térségben. Ugyanakkor pozitívumként említhető, hogy születtek publikációk az elmúlt időszakban, ebből következik, hogy elindult a párbeszéd, és kutatják a témát. A romániai publikációkban Luminița Filimon, Dănuț Petrea, Rodica Petrea, Paul Emil Olău szerzők neve tűnik fel a legtöbb alkalommal.

Luminița Filimon a nagyváradi egyetem tanára (Universitatea din Oradea, Department of Geography), az egyetem a világranglistán nem jegyzett. A szerző neve alatt 6 dokumentum található a Scopusban, 6 alkalommal idézték, és 2-es h-indexszel rendelkezik. Dănuț Petrea a

kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetem (Universitatea Babeş-Bolyai Cluj-Napoca, Faculty of Geography) tagja, amely egyetem a 801–1000. helybesorolást kapta a világranglistán. Petrea D 22 publikált dokumentummal, 6 idézéssel és 4-es h-indexszel rendelkezik a Scopus keresője szerint. Rodica Petrea ugyancsak a nagyváradi egyetem (Universitatea din Oradea, Faculty Geography Tourism and Sport) tagja, 6 dokumentuma lelhető fel, ezeket 5 alkalommal idézték, és 1-s h-indexszel rendelkezik. Paul Emil Olău szintén a nagyváradi egyetem földrajz, turizmus és sport fakultásának tagja, 3 dokumentumot publikált, 5 idézéssel, és h-indexe az 2-es. A négy szerző többnyire a *Transylvanian Review of Administrative Sciences*-ben publikál, amely Q3-as besorolást kapott.

Magyarországi viszonylatban nehezebb kiemelni a fontos kutatókat, hiszen kevésbé ismételődnek a nevek. A korábban említett Mihalis Kavaratzis és Udvarhelyi Gergely neve tűnik fel több alkalommal, valamint Kovács Krisztina és Kovács Zoltán egy-egy alkalommal. Udvarhelyi Gergely a Magyar Tudományos Akadémia tagja, egy dokumentum lelhető fel tőle (társ szerzőként) a Scopusban, amelynek még nincs idézése, és h-indexszel sem rendelkezik. A publikáció a *Földrajzi Értesítő*-ben jelent meg, amely 2009 után *Hungarian Geographical Bulletin* néven jelenik meg Q2-es besorolással. Kovács Krisztina a budapesti Bagázs Public Benefits Association (BA-Gázs) tagja, egy dokumentummal rendelkezik, amely többszerzős, jelenleg nincs idézése és h-indexe. A publikációja a *Journal of Organisational Transformation and Social Change* című lapban jelent meg, amely Q2-es értékelésű. Kovács Zoltán a Magyar Tudományos Akadémia Földrajztudományok osztály tagja, 55 dokumentummal

rendelkezik, amelyeket 108 alkalommal idéztek, 13-as h-indexszel rendelkezik. Több alkalommal is publikált a *Hungarian Geographical Bulletin*-be.

ÖSSZEGRZÉS

A fenti adatokból kiderült, hogy nemzetközi szinten nagy mennyiségű publikáció született a vizsgált időszakban (2000–2017). A négy kulcsszó releváns információkat biztosított a témáról, a *place branding*, *place marketing* és *urban management* szavakra vonatkozó kutatás felrajzolta a főbb szerzőket, akik kiemelkedők a kutatási téma területén. A nyugat-európai országok előkelő pozíciót foglalnak el a téma kutatásában úgy a társadalomtudományok, mint összes terület szintjén. A kutatás során sikerült vázolni, hogy a nemzetközi szerzők Európa neves egyetemeiről publikálnak, a szerzők idézettsége is magas, és a lapok besorolása is kiemelkedő, így levonható a következtetés, hogy a szakmailag is elismert a téma.

A romániai szakirodalom jóval szerényebb, ám még mindig reprezentatívak tekinthető. Több szerző foglalkozik a témával, jó néhány publikáció is megjelent, Q3-as besorolású lapokban, idézettségük nem kiemelkedő. A szakma részéről kisebb az elismertségük a nemzetközi kutatókkal szemben, de nem elhanyagolhatóak, így adódik a következtetés, hogy kutatás szempontjából ez még kiaknázatlan területnek számít.

Magyarország tekintetében jelenleg a téma nem mondható ismertnek. Kevés szerző található, ám említésre méltó, hogy a magyar szerzők nemzetközi szerzőkkel dolgoznak közös publikációkban, ez elősegíti szakmai elismerésüket. A fellelt publikációk Q2-es besorolásúak,

amely arra enged következtetni, hogy van aktualitása a téma kutatásának, és felkelte a szakma figyelmét.

Az *urban image* kulcsszót nem adott reprezentatív eredményeket, ám a kutatásból nem zárható ki, hiszen a területbe tartozik.

A tanulmány célja a reális adatok azonosítása, a téma aktualitásának felmérése, azon szerzők meghatározása, akik a tudományos diskurzust irányítják, ugyanakkor cél a romániai és magyarországi kutatók motiválása, a témában való publikációkra ösztönzése. A későbbiekben vizsgálat tárgya lehet a romániai szcéna, a kisebbségi, jelen esetben, magyar kutatók szemszögéből. Erdélyi magyar kutatóknak nagy lehetőséget rejt a kutatási téma, hiszen a román kollégák közt nem találunk magyar szerzőt, amely pluszmotivációt ad, és a kutatás relevanciáját növeli.

JEGYZETEK

¹ A földrajzi területek (régio, település stb.) márkázási tevékenységének megnevezése az angol szakirodalomban a *place branding*, amelynek magyar megfelelője a helymárkázás. A helymárkázás a helyi közösségre, identitásra, valamint a turistákra, a hely imázsára koncentrálnak, kiemelten kezeli a kapcsolatépítést.

² Különböző közigazgatási egységek (községek, városok, megyék) piacközpontú településpolitikai megközelítése. A 1970-es évektől terjedt el a különböző nyugat-európai és amerikai országokban, majd Kelet-Európa országaiban is egyre többet foglalkoztak a kérdéssel. Az angol szakirodalom a *place marketing* összefoglaló kifejezést használja.

³ A városmenedzsment kifejezés számos funkciót foglal magában. A város alapvető funkciója az, hogy a lakosságnak élhető környezetet biztosítson: menedéket, megélhetést, szórakozást, élelmet és egyéb lehetőségeket az egészséges életmódhoz. Ahhoz, hogy az emberek egzisztenciálisan jól érezzék magukat, a gazdasági, infra-

strukturális, egészségügyi és kulturális tényezőknek összhangban kell lenniük.

⁴ A városkép a település jellegzetes arculata. Jelenti a településről alkotott vizuális képzetet és az összbenyomást.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Gupta, Brij Mohan – Dhawan, S. M. – Gupta, Ritu (2015): Internet of Things: A Scientometric Assessment of Global Output, 2005–2014. *Journal of Scientometric Research*, Vol. 4, No. 2, <https://doi.org/10.4103/2320-0057.167248>.
- Lencsés Ákos (2018): *Tudománymetriai mérőszámok, publikációs stratégiák. Open access.* Konferencia-előadás, ELTE, Budapest.
- Tolnai Márton (2008): Tudósaink mérhető teljesítménye az MTA Köztestületi Publikációs Adattár adatainak tükrében. *Magyar Tudomány*, 169. évf., 8. sz., 976–988.
- Tózsza István (2013a): Településmarketing. In: Jenei László – Kulcsár Dezső – Tózsza István (szerk.): *Gazdaságföldrajzi tanulmányok közgazdászoknak.* Budapesti Corvinus Egyetem – Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest, 89–104.
- Tózsza István (2013b): Helyi identitástudat a településmarketingben. *Turizmus Online*, június 12., http://turizmusonline.hu/aktualis/cikk/helyi_identitastudat_a_teleulesmarketingben.
- Tózsza István (2014): A településmarketing elmélete. In: Tózsza István (szerk.): *Turizmus és településmarketing.* Budapesti Corvinus Egyetem – E-Government Alapítvány, Budapest, 129–158.
- Vinkler, Péter (1997): Relations of Relative Scientometric Impact Indicators. The Relative Publication Strategy Index. *Scientometrics*, Vol. 40, No. 1, 163–169, <https://doi.org/10.1007/bf02459266>.
- Vinkler Péter (2006): Composite Scientometric Indicators for Evaluating Publications of Research Institutes. *Scientometrics*, Vol. 68, No. 3, 629–642, <https://doi.org/10.1007/s11192-006-0123-z>.
- Vinkler Péter (2008): Tudománymetriai kutatások Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 169. évf., 11. sz., 1372–1380.
- Zsindely Sándor – Schubert András – Braun Tibor (1982): Editorial Gatekeeping Patterns in International Science Journals. A New Science Indicator. *Scientometrics*, Vol. 4, No. 1, 57–68, <https://doi.org/10.1007/bf02098006>.

A POLGÁRI SZEMLE 2018-AS TARTALOMJEGYZÉKE

<i>Szerző, cím</i>	<i>Lapszám</i>	<i>Oldalszám</i>
Abeku Essel, Emmanuel – The Role of Taboos in African Governance Systems	2018/4–6.	372
Amrik, János–Hittig, Gusztáv G.–Gál, Zsolt–Bárczi, Judit–Zéman, Zoltán – Investing in the Future	Special Issue	140
Árva, László – Economic and Technical Factors Behind the Rise and Fall of Economic Globalization and Some Consequences in Hungary. A Historical Perspective	Special Issue	275
Balassa Bence – A gyökeres átfordítás sikere, avagy lehetséges-e „meghaladni” a metafizikát?	2018/4–6.	121
Balassa, Bence–Bezsenyi, Tamás – The Organisation of Accelerating Economic Offenses During the Change of Regime	Special Issue	320
Balogh Lilla Sarolta – A tudás geopolitikája. A tudásalapú gazdaság értelmezése geopolitika kontextusban	2018/4–6.	404
Bán Z. Elizeus – Szerzetesrend a vádlottak padján. Ciszterciek a szocializmusban	2018/4–6.	138
Bán, Z. Elisha – A Religious Order on Trial. Cistercians in Socialism	Special Issue	367
Béres Dániel – A központi értéktárak szerepe az európai versenyképesség növelésében és az értékpapír-tranzakciók kiegyenlítési kockázatának csökkentésében	2018/1–3.	236
Bethlendi, András – Sovereign Defaults and How to Handle Them. Global Economic Order vs. National Economic Policy Interests on the Examples of Greece, Hungary and Ukraine	Special Issue	93
Birkás, Antal – The Protestant Reformation: Origins, Impact and Heritage	Special Issue	424
Botos Katalin – Az előregedő társadalom problémái	2018/4–6.	95
Bozsik Norbert–Magda Róbert – A visegrádi országok energiafelhasználásának elemzése	2018/4–6.	326
Count of Bethlen, Stephen – The Role of Calvinism in the Development of Modern Economy	Special Issue	352
Csiszárík-Kocsir Ágnes–Garai-Fodor Mónika – Miért fontos a pénzügyi ismeretek oktatása a Z generáció véleménye alapján?	2018/1–3.	107
Diachenko, Svitlana – Foreign Models of Intergovernmental Fiscal Relationships Management	2018/4–6.	363
Dobó Róbert–Pintér Tibor – Az EU intézményrendszerének megítélése. Befolyásolás a kommunikációs csatornák népszerűsége és hitelessége által	2018/4–6.	226
Egedy Gergely – Brexit-tárgyalások: Odüsszeia, partot érés nélkül	2018/1–3.	299
Egyed Szilárd – Az internet demokratizáló hatása	2018/1–3.	57
Fekete, Dávid – Latest Results of the Győr Cooperation Model	Special Issue	195

A Polgári Szemle 2018-as tartalomjegyzéke

<i>Szerző, cím</i>	<i>Lapszám</i>	<i>Oldalszám</i>
Ferencz Barnabás – „Ami nincs, azt nem lehet?” A társaság bejegyzése előtt kötött szerződésekre vonatkozó szabályozások fejlődése	2018/4–6.	290
Gál Zsolt – A visegrádi négyek országai főbb regionális gazdasági jellemzői	2018/4–6.	301
Giday András–Árva László – A méretfüggő vállalati adózás. A kkv-k megvédése a globalizáció negatív hatásaitól	2018/1–3.	180
Giday, András–Szegő, Szilvia– Towards the “Child-to-Parent” Based Pension Allowance (“C2P”). Proposal for the Reduction of the Population and the Finance Twin-Deficit	Special Issue	302
Grebelyné Kiss Evelin – Az abortusz törvényi szabályozása és megítélése napjainkban	2018/1–3.	410
Gróf Bethlen István – „A bethleni konszolidáció” gazdasági teljesítménye. Sikerek és máig ható tanulságok	2018/1–3.	138
Hamza Gábor–Mikó Imre (1805–1876), az MTA tiszteleti és igazgatósági tagja, „Erdély Széchenyije”	2018/4–6.	179
Hegedős Soma – Iszlám: vallás és állam. Az iszlám politikai dimenziójának problémája	2018/4–6.	425
Husztai, Ernő – On the Change of Regime in Public Finances and the Theoretical and Practical Features of the Hungarian Method. Reflections on a Book by Csaba Lentner Entitled Change of Regime and Financial Policy	Special Issue	456
Iván Dániel–Koi Gyula – A Magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára I–III.	2018/1–3.	342
Iván Dániel–Koi Gyula – A Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára I–III.	2018/1–3.	346
Iván Dániel–Koi Gyula – Állam és jog az ellentétek földjén II. A hindu, buddhista, kínai, japán jog és a törzsi jogok	2018/4–6.	270
Járosi Márton – Az ellátásbiztonság energiapolitikája	2018/4–6.	15
Járosi, Márton – Kovács, Pál – Energy Policy of Hungary	Special Issue	67
Kásler Miklós – Semmelweis Ignác, az anyák megmentője	2018/4–6.	155
Kásler, Miklós – Ignaz Semmelweis, the Saviour of Mothers	Special Issue	385
Kecskés András – A gazdasági jog optimuma – a jó gazdasági jog kérdésfelvetései a válság előtti jogalkotás tükrében	2018/4–6.	88
Kecskés András – A kkv-k előtt álló kihívások Magyarországon és a Nyugat-Dunántúl régióban	2018/1–3.	193
Kecskés, András – Investing Safely and Lucratively: What is New in Hungarian Investment Law?	Special Issue	114
Kevevári István – A világi és a spirituális hatalom kapcsolata a reformáció korában	2018/1–3.	77

<i>Szerző, cím</i>	<i>Lapszám</i>	<i>Oldalszám</i>
Kiss Lívia Benita – A jövedelmi helyzet, az étellel való elégedettség és a környezeti terhelés összefüggései hazánk régióiban	2018/1–3.	273
Kolozsi Pál Péter–Vajdas Ákos – A szakértők és a döntéshozók közötti kommunikáció jelentősége a közpolitikában. Az egyszerűség, a figyelemfelkeltés és a szakmai igényesség kibékítésének művészete	2018/4–6.	32
Kolozsi, Pál Péter–Lentner, Csaba–Parragh, Bianka – The Pillars of a New State Management Model in Hungary. The Renewal of Public Finances as a Precondition of a Lasting and Effective Cooperation Between the Hungarian State and the Economic Actors	Special Issue	12
Kopátsy Sándor – A három születésnapj kivánságom	2018/1–3.	354
Koudela Pál – A kínai diaszpórapolitika	2018/4–6.	337
Kozár, László–Neszmeily, György Iván – Economic Relations Between Hungary and the ASEAN Region. Highlighting a Special Business Opportunity in Vietnam	2018/4–6.	255
Kucherenko, Diana – The Human Factor As a Basis of Evolutionary Development	2018/1–3.	120
Kutasi, Gábor – Stability of CEE Banks in the Crisis Years. Capital Adequacy and Too-Big-to-Fail Parent Banks in CEE	Special Issue	241
Laczkovits-Takács Tímea – Győr humánszolgáltatási modelljének egészségügyi pillére 1990-től napjainkig	2018/1–3.	90
Laki, Ildikó – The Rights of People Living with Disabilities in the 21st Century	2018/1–3.	129
Lentner Csaba – A polgári értékek szolgálatában	2018/1–3.	351
Lentner Csaba – A történelem lapjai – Főszerkesztői beköszöntő	2018/4–6.	7
Lentner Csaba – Ciklusokon át – Főszerkesztői beköszöntő	2018/1–3.	7
Lentner, Csaba – On the Renewal of Economic Thinking. Welcome by the Editor-in-Chief	Special Issue	5
Makkai Béla – Kétarcú birodalom. A dualista Monarchia mint a „keleti Svájc”, avagy a „népek börtöne”	2018/4–6.	185
Maróth Miklós – Hogyan lehet megőrizni Európa keresztény identitását?	2018/1–3.	15
Molnár Petronella – A vállalkozás folytatása számviteli alapelv érvényesülésének vizsgálata az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál	2018/4–6.	311
Molnár, Petronella–Hegedűs, Szilárd – Municipal Debt Consolidation in Hungary (2011-2014) in an Asset Management Approach	Special Issue	81
Németh, János István – 1956 in the Oral Tradition in Sokorópátka. A Review of Adél Vehrer’s Book	Special Issue	466

A Polgári Szemle 2018-as tartalomjegyzéke

<i>Szerző, cím</i>	<i>Lapszám</i>	<i>Oldalszám</i>
Novoszáth, Péter – New Hungarian Economic Philosophy to Improve Households' Financial Situation	Special Issue	47
Othman, Ghazala–Szira, Zoltán–Varga, Erika–Alghamdi, Hani – The Complexity of Crude Oil Prices	2018/4–6.	396
Pap Milán – Láncszemek az össznépi államban. A tanácsrendszer eszméje a korai Kádár-korszakban	2018/4–6.	197
Parragh Bianka–Végh Richárd – Megújuló állam – megújuló tőkepiac. A gazdaságösztönzés új dimenziói	2018/4–6.	48
Pintér, Tibor – The Integration of Hungary into the European Union – Economic Aspects	Special Issue	165
Pokol Béla – A századközép után. A technológiai munkanélküliség kiteljesedésének kérdései	2018/1–3.	28
Printz-Markó Erzsébet–Albert Tóth Attila – Az egészségturizmus fogalomrendszerének modellezése kiválasztott nyugat-dunántúli fürdőtelepülések mintáján keresztül	2018/1–3.	205
Prugberger Tamás – A Fidesz–KDNP-pártszövetség választási győzelmének tényezői és a kormányzati munka új kihívásai	2018/4–6.	105
Prugberger, Tamás–Tóth, Hilda–Szöllős, Andrea – The Development of the Hungarian Labour and Public Service Laws After the Regime Change	Special Issue	337
Rózsás Tamás – Kuba és Észak-Korea. Kommunista zárványok geopolitikai védettséggel?	2018/1–3.	316
Rubinska, Bronislava – The Choice and Organization of Materials in the Communicative Minimum for Teaching Communication to Students With a Non-Humanities Profile	2018/1–3.	428
Sági, Judit–Engelberth, István – Regional Development and Well-Being of Regions in Hungary	Special Issue	184
Sági, Judit–Lentner, Csaba–Tatay, Tibor – Family Allowance Issues. Hungary in Comparison to Other Countries	Special Issue	290
Sebestyén, Géza – Proactivity and Innovation as a Means of Central Bank Renewal. Thoughts on the National Bank of Hungary's Book Entitled The Hungarian Way - Targeted Central Bank Policy	Special Issue	435
Siklósi Ágnes–Sisa Krisztina A. – Gazdaságtudományi képzés a magyar felsőoktatásban a statisztikai adatok tükrében	2018/4–6.	416
Simó, Balázs – The Need For Utilising the Potential of the Hungarian Development Agencies	2018/4–6.	387
Sipos, Zoltán – Review of Book Entitled Management for the Benefit of the Public	Special Issue	444
Sisa Krisztina A.–Kovács Róbert – A tervezési keretrendszer innovatív megközelítése a magyarországi államháztartási szektorban	2018/1–3.	221

<i>Szerző, cím</i>	<i>Lapszám</i>	<i>Oldalszám</i>
Somogyi Ferenc – Komparatív előnyök, ökológiai ártalmak, társadalmi károk a világállam és a nemzetállamok világának fényében	2018/1–3.	160
Szabó Tamás–Kovács Eszter – Közszolgáltatások és térbeli koncentráció	2018/1–3.	361
Szarvas Hajnalka–Magyar Gábor–Mező Tamás – A motiváció, a mozgásba hozás művészete. Informatikai technológiák alkalmazási lehetőségei a közigazgatási struktúrák fejlesztésében	2018/1–3.	383
Szatmári, Péter–Suha, György – International Development Policy Structures for Cooperation in Science, Technology and Education in Hungary	Special Issue	226
Szegediné Lengyel Piroska – Vállalkozások állami támogatásainak bemutatása és számviteli elszámolása	2018/1–3.	261
Szuchy Róbert – A magyar energiaszabályozás kezdetei, különös tekintettel a villamosenergia-piacra	2018/4–6.	79
Teleki, Bálint – The Role of Agencification in the Post-2010 Financial Stabilization in Hungary	Special Issue	125
Tóth, Bálint L. – V4: A Political Tool for Advancing State Interest	2018/1–3.	330
Tóth Zoltán Balázs – Magyarország válaszlépései a pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos kihívásokra	2018/1–3.	418
Tózsza István–Sallai János – Geostratégia az EU délkeleti kapujában	2018/4–6.	240
Tózsza, István – Hungarian Country Equity	Special Issue	255
Török Tibor – A szabadkereskedelem a 21. század elején	2018/4–6.	355
Varga Bence – Pénzügyi felügyeleti feladatokat kizárólagosan ellátó központi bankok Kelet-Közép-Európában	2018/1–3.	287
Varga, József–Kenyeres, Sándor – Current Questions of the Transformation of Hungarian Taxation	Special Issue	35
Vehrer, Adél – Táltos, Witch, Incubus, Succubus and Other Beings in Hungarian Folklore and Mythology	Special Issue	411
Veres Pál – A magyar falu múltja és jövője a részt vevő megfigyelő szemével	2018/4–6.	213
Veres, Lajos – The Current State and Future of the European Danube Region Strategy (EDRS)	Special Issue	210
Wisnovszky Gábor György – A szuverenitás valódi forrásának feltérképezése a nyugati államfejlődésen és a magyar rendszerváltáson keresztül	2018/1–3.	44
Zsarnóczai J. Sándor – Kína gazdasági összehasonlítása a világ gazdaság fontosabb országaival	2018/4–6.	347

Polgári Szemle

ISSN 1786-6553