

Tartalomjegyzék

Tanulmányok

<i>Nemes Nagy József: Régiók, polarizálódás, centralizáció</i>	3
<i>Pálné Kovács Ilona: Szakértelem, tudásközösségek, önkormányzati reformok ..</i>	14
<i>Navracsics Tibor: Az európai közigazgatási tér alakulásáról I.....</i>	24
<i>Garaczi Imre: A politikai érték-konzervativizmus perspektívái a 21. században</i>	
<i>Leo Strauss, Polányi Károly és Segesváry Viktor pályaképei alapján.....</i>	33

Kitekintés

<i>Siposné Kecskeméthy Klára: NATO partnerség: kihívások, értékek és érdekek ..</i>	43
<i>Gáspár Anikó: Törökország és a kurd kérdés.....</i>	53

Műhely

<i>Filepné Nagy Éva–Lakatos Judit: A költségvetési szférában foglalkoztatottak létszáma és kereseti jellemzői.....</i>	60
<i>Lendvay Endre: Komplex szemlélet a helyi gazdaságfejlesztésben.....</i>	68
<i>Józsa Viktória: A vállalati beágyazódás.....</i>	78

Idegenforgalom

<i>Aggod-Fekő Adrienn–Iványi-Windhoffer Csaba: Turizmusfejlesztés az Európai Unió által, az önkormányzatoknak nyújtott vissza nem térítendő támogatásból..</i>	86
--	----

Vita

<i>Patyi Elemér: Szakmaiság széljárás szerint!</i>	96
--	----

Recenzió

<i>Gyergyák Ferenc: Kilenc szerző a magyar decentralizáció kudarca nyomában</i>	100
<i>Korompai Attila: Régióportrék</i>	107
<i>Filep Gyula–Kiss Marietta: A fenntartható gazdasági felzárkózás</i>	
<i>Szent Grálja – létezik egyáltalán?.....</i>	109

Önkormányzatok

<i>Szombati Ivett: A helyi-települési önkormányzatok szerepe az egészségügyi alapellátásban – és annak jogszabályi háttere</i>	113
--	-----

Címlapunkon: a veszprémi városháza (fotó: archív)

Megjelenik Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata támogatásával



A folyóiratban megjelent tudományos közleményeket szerkesztőségünk tudományos fokozattal rendelkező szerkesztői és szerkesztőbizottsági tagjai lektorálják.

E számunk szerzői: Aggod-Fekő Adrienn, tudományos munkatárs, ICEG European Center, Filep Gyula, egyetemi oktató, Nyíregyháza, Filepné Nagy Éva, egyetemi oktató, Budapesti Corvinus Egyetem, Garaczi Imre, habilitált doktor, Balatonfüred, Gáspár Anikó, PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Gyergyák Ferenc, egyetemi oktató, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtítkára, Iványi-Windhoffer Csaba, PhD-hallgató, Óbudai Egyetem, Józsa Viktória, PhD-hallgató, Szent István Egyetem, Gödöllő, Kiss Marietta, egyetemi oktató, Debrecen, Korompai Attila, nyugalmazott egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Lakatos Judit, KSH, statisztikai főtanácsadó, Lendvay Endre, ügyvezető Responsum Kft, Navracsics Tibor, egyetemi docens, ELTE, az Európai Bizottság oktatás, kultúra, ifjúságpolitika és sport területekért felelős biztosa, Nemes Nagy József, egyetemi tanár, ELTE, Pálné Kovács Ilona, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, MTA levelező tagja, Patyi Elemér, polgármester, Bögöte, Pénzes János, egyetemi oktató, Debrecen, Siposné Kecskeméthy Klára, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, Szombati Ivett, PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem, Győr,

Tanulmányok

Régiók, polarizálódás, centralizáció

A teret, mint alapvető filozófiai kategóriát értelmezve, megkerülhetetlen kettősségként ott találjuk benne annak egyidejű folytonosságát és osztottságát. A „saját” tér kijelölése és védelme (a territorialitás) az élővilág alapvető – konfliktusos, állandó mozgásban lévő – szerveződési kerete, mechanizmusa. A társadalomban a nagyobb területek részekre osztása vagy épp a kisebbek egységbe forrasztása azonban messze túllép az élővilág ezen átfogó jegyén, megszűnik „természeti” törvényként funkcionálni a társadalmi, hatalmi, politikai, jogi, történelmi tartalmakkal töltődik fel.

Régiók, „a régiók Európája”

A térfelosztáshoz a politikai földrajzban leginkább az országhatárok vizsgálata kapcsolódik. Európa legújabb történetében, a korábbi merev megosztottság után a határok nagy többsége „légiesült”, megnyílt. A rajtuk való áthaladás, átáramlás könnyítése a polgárok, a gazdaság mindennapjaiig elérő, egyik legértékesebb társadalmi-politikai „innováció” kontinensünkön. (A nyitás bizonyos értelemben nem valódi újdonság, hanem sok keserű tapasztalat birtokában és a valószínűsíthető társadalmi és gazdasági hasznok reményében lezajlott téri „életrekeltés - eltüntetés-sel”). E folyamat hatásaként ma már a

határokkal részekre osztott kontinens valóságos alternatívájaként van jelen a politikai gondolkodásban a minél több szálú kohézió, egységesülés is (kizárva a nacionalizmusokat, de fenntartva a nemzeti, regionális és lokális értékeket, tradíciókat).

A közigazgatás vagy a területfejlesztés esetében azonban már a nemzeti szint alatti léptékek, elsősorban a mezoterek ügyei kerülnek előtérbe (Nemes Nagy 2016). A folytonosság és osztottság együttlétezése elméletileg itt is megkérdőjelezi a térfelosztások szokásos, optimalizációt hirdető határhuzogató módszereit: minden lehatárolás „tökéletlen”, vitatható, bármilyen tudományos tekintélyt és módszert állítunk is egy-egy javaslat mögé. Pálné 2016 lényegében ugyanezt a tételt erősíti, amikor a hazai közigazgatás „racionális” térszerkezetét a „fából vaskarika” metaforával illeti.

Az Európai Unió (és elődszervezetei) a társadalomszerveződés és a társadalomirányítás szintjei között új viszonyok, arányok létrejöttét vagy legalábbis ezek esélyét teremtette meg. A nemzeti hatáskörök egy részének közösségi szintre emelése, így az országos kompetenciák gyengítése elméletileg egy kitáruló cselekvési pályát nyitott a nemzeti szint alatti mezoterek téregységei társadalom- és gazdaságirányítási, önkormányzati és önszerveződési lehetőségeinek (Ruttkay

2004). Az Európai Unióban e természetben bukkant fel szinte „új” fogalomként és intézményként, a régió, a határnyitásokhoz hasonló – bár azért jóval kisebb súlyú – várakozásokkal telítve, elsősorban a 20. század utolsó évtizedében és a Millenium körül (a maastrichti szerződésben a „Régiók Bizottsága” önálló közösségi intézményként jelent meg).

Az általános társadalomszerveződési és irányítási tartalmak (decentralizáció, demokratizálódás) helyébe azonban nagyon gyorsan egy leszűkített területfejlesztési (regionális politikai) tartalom tolódott a régiók értelmezésébe. A területfejlesztési mozgástéren belüli szerepben is hordozott azonban elvi jelentőségű tartalmi változást e térkategória. A régiók emblematikus szereplőivé váltak az európai fejlesztéspolitikai fordulatnak: „leváltva” a téri, térbeli szempont-hoz képest domináns ágazati szemléletű fejlesztéspolitikai hangsúlyt. Különösen a keleti bővítés után azonban további szerepszőkülés tanúi lehettünk. A régiók fő „feladata” az új tagállamokban a forrásszerzés, amihez képest másodlagossá degradálódott a forrásallokáció módja, a centralizált fejlesztési iránykijelölés nagyon sok helyütt elfogadottá vált, háttérbe szorítva a témakörben alapvető jelentőségű szubszidiaritási szempontot.

A régió problematika mára – vitákkal kísértén – európai léptékben viasszaszortult. Nyomaira leginkább még a társadalmi dimenzióra érzékenyebb területi kutatói érdeklődési körben vagy épp a regionális intézményrendszer (ahol kiépült és megmaradt) működtetésében érdekelt bürokrácia szereplőinek meg-

nyilvánulásai közt találunk rá. Az EU regionális politikája mára határozottan város-központúvá is vált, reagálva a közösség világméretű versenyképességi gondjaira, a tudásigényes gazdaság urbanus közegekbe vonzódásának objektív eredőjeként zajló telephelyválasztási fordulatra, s a mindezzel egyidejű sajátosságra, hogy a fejlettebb országok társadalmi feszültségei ugyancsak egyre határozottabban „városi” jelenségek-ké változtak. Kelet-Közép-Európában ugyanakkor a területi polarizáció alapvető dimenziójaként ma is a periférikus, rurális terek leszakadása a jellemző (e térségek európai fejlettségi összehasonlításban sereghajtók), a dinamikus városi tereken túlnyúló, nagyobb, tagoltabb téregységekben való gondolkodás és cselekvés hiánya a társadalmi stabilizálódás elszalasztott lehetősége.

A régióhoz kötött általános értéktartalmakat, közte a területi decentralizációt tévedés lenne időtlenül és a fejlettségi szinteket, az országok nagyságát, nehezen változtatható települési és térszerkezetét figyelmen kívül hagyva idealizálni s a mezotereket túlértékelt szereplőként bemutatni a tagolt társadalmi relációk oldásában, a nagy erejű, hálózatos működésű szereplők által mozgatott, tagoló piaci viszonyok ellensúlyaként. De ugyanígy aligha kérdőjelezhető meg kohézió-erősítő és gazdasági hatékonyságnövelő értéktartalmuk, ennek fontos elemeként a helyi, térségi innovativitás, kezdeményezőkség és öngondoskodás serkentésével.

A mezoterek bizonytalan funkcióit, háttérbe szorulását az érintett szakértői és „működtetői” körben gyakran a társadalmi támogatottság hiányával is magyarázzák. Az egyéni, átélt sors tereinek közvetlenül érezhető hatásai, a nemzeti vagy globális hatótényezők, szabályok néha nyomasztó súlya tükrében a köztes terek (és más hasonló köztes funkciójú társadalmi szerveződések, mint amilyenek – egyetlen példaként említve – az ágazati szakszervezetek lehetnek) szerepét mindenképp érdemes reálisan szemlélteni. Leginkább azok a felismerések fordíthatnak ezeken az „erőviszonyokon”, amelyek rámutatnak, hogy a cselekvő részvétel a tájak, az egymásba fonódottan létező urbánus és vidékies terek formálásában nem pusztán önmagért való, bürokratikus momentuma a modern társadalomnak, hanem a személyes és globális világ élhetőbbé, gazdasági szempontból hatékonyabbá tételének is mással, mások döntéseivel nem pótolható eszköze lehet.

A – ha nem is éles, de élénk vitát generáló – diskurzus (Agg 2005) a megye versus régió dilemma kapcsán, vagy épp más középszintű téregységek szerepéről mára feledhető igazgatás- és tudománytörténeti momentummá zsugorodott. A lezajlott fordulatok, hangsúlyeltolódások feloldásának, visszafordításának kulcsaként idehaza mindaddig esélytelen a régiók „újjaélesztése”, amíg nem párosul vele a régió-gondolat eredeti, átfogóbb társadalompolitikai tartalma, a demokratizálódás, a decentralizáció, a valódi szubszidaritás érzékelhető, intézményesített, nemcsak jelszavakban fel-

felbukkanó jelenléte. Mindez természetesen feltételezi a térségi szereplők felelősségvállalásának egyidejű erősítését, a térségi, helyi kohéziót növelő önzonosság és politikai kultúra megtalálását. A lényegyet tekintve szinte teljességgel megegyező ezzel ma a megyék helyzete is, szó sincs ugyanis arról, hogy a területfejlesztői szerepben a régiókat leváltó megyék az irányítási mezőben érdemben új helyzetet jelenthetnének.

Területi polarizálódás

A középszintű téregységekkel kapcsolatos várakozásokat idehaza – noha, mint az előzőkben érzékeltettük, ezek társadalmi szerepe jóval tágabb is lehetne – egyértelműen a rendszerváltozást követő transzformációs átalakulás, a gazdasági fejlettségi, jövedelmi, foglalkoztatottsági viszonyok megugró területi egyenlőtlenségei táplálták.

E folyamat néhány jellemzőjét, kissé elszakadva az egyszerű statikus fejlettségelemzési közelítéstől, s tudatosan nem tervezési-statisztikai régiókba, hanem a fejlődési pályák szerinti csoportokba rendezetten az 1. táblázatban foglaltak alapján idézzük fel.

A rendszerváltozás – történelmi súlyú, átfogó hatásain belül – területi szempontból a szocialista időszak sajátos, a szabadsághiányban és a szegénységben mindenképp megnyilvánuló „lefelé nivelláltsága” helyébe egy új, erősen tagolt térszerkezet kialakulását indította el. Ez a „térfordulat” viszonylag rövid idő alatt, a kilencvenes években lezajlott – a kelet-közép-európai

térségben elsőként Magyarországon –, legszembetűnőbb földrajzi formációként az ÉK-DNy-i nehézipari tengely radikális depressziója jelenítette meg. A táblázatnak az 1994 és 1975 közötti relatív fejlettségi pozíciók eltéréseit tartalmazó számoszlopában ez a fordulat néhány megyében egészen radikális fejlettségi visszaesésben számszerűsödik (Komárom-Esztergom megye 51, Borsod-Abaúj Zemplén 41 százalékpontos visszaesése).

A következő két évtizedben ehhez mérhető további relatív pozícióromlás már egyetlen térségben sincs. A 2004-ig tartó szakaszban még jelentős elmozdulásokkal, – alapjaiban megváltozott tőkeháttérrel, tulajdonosi és ágazati struktúrában – indul be a gazdasági tér újjászerveződése. Az EU csatlakozással kezdődő, máig tartó évtizedben leginkább egy megmerevedett fejlettségi térszerkezetet tükröznek az értéktermelési számadatok, bár nem hagyható figyelmen kívül, hogy a globalizálódó piacgazdaság ismétlődő átfogó és konjunkturális válságai, a nagyvállalatok termelésáthelyezési akciói egy-egy erősen érintett térségben, megyében, jelentős termelési, munkaerőpiaci ingadozásokkal járhatnak (erre idehaza Komárom-Esztergom megye legújabb fejlődéstörténete a legtipikusabb példa, amit táblázatunkban is jeleznek a különböző időszakok nagyon eltérő fejlettségi elmozdulásai).

Feltűnően népes a csak kisebb ingadozásokkal és a minden időbeli metszetben, folyamatosan romló relatív gazdasági fejlettségű megyék csoportja

(6-6 megye). Megelőzendő a pozícióváltozások számadatainak félreértését, hangsúlyoznunk kell, hogy nagy távlatban e megyék esetében sincs szó abszolút értelmű fejlettségi visszaesésről. Egyedül talán Nógrád az a térség, ami ma alig valamivel nagyobb értéktermelési kapacitású, mint 40 éve s ez a megye még a legutóbbi évtizedben is a durva relatív visszaesést szenvedett el (az egykoron szebb napokat látott Baranya is hasonló pályát járt be, dacára az egyik legnagyobb szellemi potenciálú regionális központnak, Pécsnek). Baranyában és Nógrádban az elmúlt húsz év távlatában 2015-ben volt az országos átlaghoz viszonyítva a legalacsonyabb az egy lakosra jutó GDP.

Az új térszerkezet pozitív pólusán a mára lényegében teljesen terciervkvaterner karakterűvé vált, kiugró fejlettségű fővárost találjuk, a főváros-vidék dualizmus a térségi megosztottság alapvető dimenziója ma is. Ugyanakkor figyelmet érdemlő trendként figyelhető meg itt, hogy a főváros relatív fejlettsége 2009 óta folyamatosan csökken (bár még ma is felette van a vidék fejlettségi szintje kétszeresének). A vidéki térből két nyugati megye és Pest az, ami az időszak fejlettségi, fejlődési nyertesének tekinthető. Győr-Moson-Sopron fejlettségi mutatója már több éve jóval felette van a rendszerváltozás előtti – ugyancsak átlag feletti – értéknek, a megye gazdasági dinamikája a legutóbbi évtizedben messze a leglátványosabb. Pest megye sikeres kampánya az „elmaradottság” igazolására, s ennek eredményeként a vele ezer szálon

összkapcsolódó fővárostól elválasztott önálló régió státusz elnyerésére, – alapjaiban felzárkózó irányú, a fővároshoz kötődéssel is összefüggő pályája tükrében (fejlettségi szintjét egyetlen keleti és északi megye sem éri el) s számos egyéb itt nem részletezett oknál fogva – számomra szakmailag megemészthetetlen.

Az ország duális gazdaságstruktúrájának meghatározó két szférája (a döntően külföldi tulajdonú, korszerű, exportorientált nagyipar és a tercier szektor – kereskedelem, pénzügyek – nagy cégei illetve a milliós nagyságrendű kisvállalkozás) közül területi megjelenését és hatását tekintve az előbbi az, ami a makroadatokkal megfogható térszerkezetet alapjaiban formálja.

A kisvállalkozói szervezatkör vagy épp az alapszolgáltatások közszférája fontos országos és regionális kohéziós szereplő lehetne, hisz lényegében mindenütt jelen van. Az a jellemző azonban, hogy a nagy termelő szervezetek – egyedi állami támogatásokkal, kedvezményekkel is ösztönözött – produkcióihoz kötődő gazdasági fejlettségi képtől alapjaiban nem különbözik, de azért annál jóval kiegyenlítettebb e szféra jövedelemtermelése (Kiss 2016), legfeljebb egy mai, újabb „lefelé nivellált” réteg meglétére utal. Ebben olyan csoportok dominálnak – sok helyütt kritikus, a szegénységi szinthez közeli jövedelemszintekkel – mint az ország egészét betérítő minimálbéres foglalkoztatottak, a közmunkákból, a különböző támogatásokból élők vagy épp a több milliós nyugdíjas réteg. Ez a kör az, aminek lehatárolásait és produkcióját egyértelműen

az általános szabályozás uralja. Ezek a csoportok a leginkább „helyhez kötöttek”, egyben ők a leginkább „távírányítottak”, komolyabb figyelmet legfeljebb a politikai kampányok idején kapnak.

A megyei szinten aggregált adatokból kirajzolódó fejlettségi tagoltság, az eltérő pályák mögött egy ezeknél jóval mozaikosabb, bár a térbeli alapstruktúrát nem megkérdőjelező polarizált térszerkezet jellemzi az országot ma is (1. ábrát lásd a következő oldalon).

Az utóbbi évek térelemző szakirodalmának egyik legfontosabb térképen – amelyet a szerző több különböző módszerrel végzett települési szintű fejlettségi-jóléti klasszifikációt összegezésével készített – a rendszerváltozást követő átalakulás erősen rögzült, illetve a várokozásokat tekintve akár meglepő pozíciójának is minősíthető térségeit is felfedezhetjük. Az ország középső és északnyugati térségei – egy-egy kevésbé markáns, de felfedezhető kivétellel (lásd például a Vas és Veszprém megye határai menti tipikus belső perifériát) – relatív pozíciójukat tekintve kedvező helyzetűnek minősülnek. Ezzel szemben látványosan jelen van még mindig a már a kilencvenes években kirajzolódó ún. BB-vonal (a Balassagyarmat-Békcéscsaba felődési-fejlettségi törésvonal), amelytől keletre a rögzülten kritikus helyzetű települések alkotta belső és külső perifériák összefüggő tereit mindmáig csak a nagyobb városok és környékeik oldják. Térszerkezeti szempontból e zónák fennmaradása az egyik legélesebb kritikája a területi fejlesztéspolitikának is. A másik markáns „peri-

1. táblázat A megyék relatív gazdasági fejlettségének változása, 1975-2015

Fejlesztési pálya, megyék	GDP/fő (átlag=100)				GDP/fő változása (százalék pont)			
	1975	1994	2004	2015	1994-1975	2004-1994	2015-2004	2015-1975
Kiugrók, felzárkózók								
Budapest	139	180	208	205	41	28	-3	66
Győr-Moson-Sopron	111	103	113	132	-8	10	19	21
Pest	61	76	88	82	15	14	-6	21
Vas	82	103	99	97	21	-4	-2	15
Hullámzó pozíciójú stagnálók								
Fejér	106	96	97	104	-10	1	7	-2
Tolna	77	94	69	74	17	-25	5	-3
Bács-Kiskun	79	77	69	76	-2	-8	7	-3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	59	62	56	54	3	-6	-2	-5
Hullámzó pozíciójú visszaesők								
Zala	88	94	93	82	6	-1	-11	-6
Somogy	71	76	68	62	5	-8	-6	-9
Hajdú-Bihar	83	83	76	72	0	-7	-4	-11
Jász-Nagykun-Szolnok	93	79	64	64	-14	-15	0	-29
Komárom-Esztergom	131	80	110	101	-51	30	-9	-30
Borsod-Abaúj-Zemplén	111	70	66	71	-41	-4	5	-40
Folyamatosan visszaesők								
Heves	100	73	72	69	-27	-1	-3	-31
Békés	89	80	63	58	-9	-17	-5	-31
Nógrád	77	62	53	42	-15	-9	-11	-35
Csongrád	109	94	77	74	-15	-17	-3	-35
Veszprém	116	80	78	73	-36	-2	-5	-43
Baranya	108	84	73	63	-24	-11	-10	-45

Az adatok forrásai: 1975: a szerző becslése (Nemes Nagy J. 1998, 4. táblázat), 1994-től: a KSH hivatalos adatai. (A KSH a Nemzetgazdasági Számlákat visszatérően – legutóbb 2016-ban - ellenőrzi és korrigálja. E felülvizsgálatok nyomán a korábban publikált megyei GDP értékek esetenként néhány százalékponttal változnak, mindez azonban a területi alapsémát alapjaiban nem módosítja – a megyei GDP közreadásnak helye a STADAT adatbázis 6.3.1.1-6.3.2.1. táblázata.)

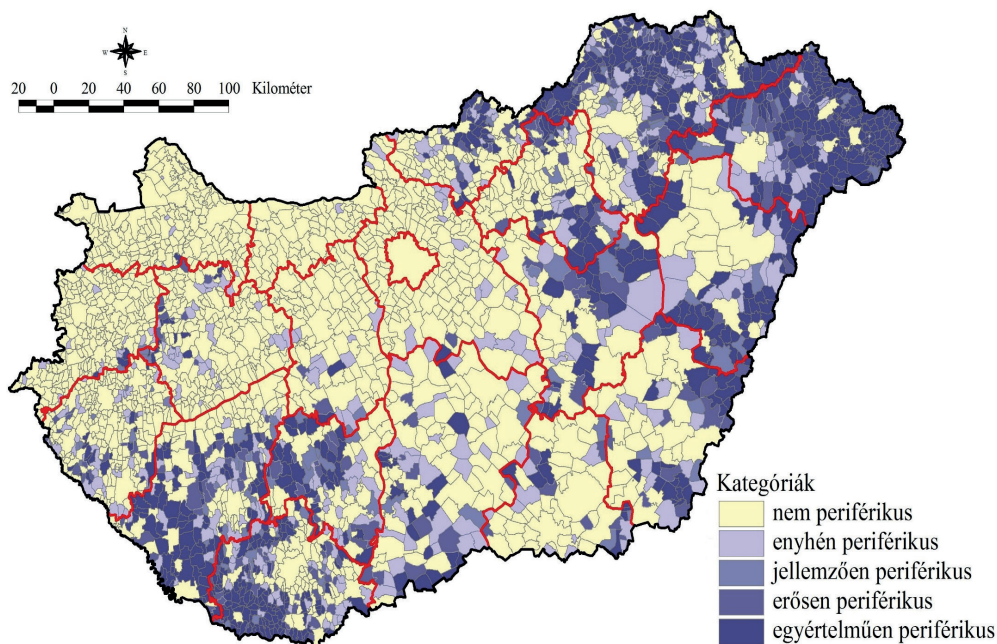
féria-koncentráció” – az előző zónához képest nem igazán előrejelzett módon – a Dél-Dunántúlon található, egyértelmű-

en megtörve a leegyszerűsítő Dunántúl-Alföld, Kelet-Nyugat tagolódást (minderről részletesebb térelemzést ad Pénzes

citált munkája, valamint Koós 2015). A térképen kirajzolódó térszerkezet „A komplex programmal fejlesztendő jár-

sok” felzárkóztató célú legújabb lehatárolásával erős átfedésben van (KSH 2016), igazolva a tagoltság akut jellegét.

1. ábra Külső és belső perifériák a 21. század elején Magyarországon



Forrás: Péntes 2014, 34. ábra

Visszafordulás az „egy-pont szemlélet” irányába

A fenti példákkal érzékeltetett területi fejlettségi kép mögött alapjaiban az átfogó piaci, társadalmi folyamatok differenciáló természetét, következményeit fékezni, enyhíteni próbáló területpolitika, kormányzatokon átívelő gyengesége is megmutatkozik. E két mechanizmus rögzülten különböző alaptendenciájú, az egyenleg egyértelműen mindmáig a differenciáló hatások felé mutat, a piaci alapú beruházások volumenének a kiegyen-

lítő célú támogatások jellemzően sokszorosan felülmúló értékei okán. Ebben a relációban – elsősorban a 2010 utáni időszakban – sajátos fordulatot jelentett a piaci alapú (nyílt támogatásokhoz, uniós forrásokhoz nem kötődő) beruházásoknak, a globális válságra s a hazai szabályozási környezet bizonytalanságaira visszavezethető visszaesése, aminek következtében a fejlesztések pénzalapjait nagy hányadban az évenkénti teljes nemzeti össztermék 5 százalékát elérő uniós támogatási többlet felhasználása adja. Ugyanakkor a „stratégiai partnernek” nem tekintett perifériák a mai támo-

gatásszerző-támogatásbefogadó pályán továbbra is csak a területi polarizáció negatív sarokpontjaiként funkcionálhatnak. A rendszerváltozás utáni időszak mozgásaiban a területi közigazgatási decentralizáció átfogó, komoly deficitje is benne van (Pálné szerk. 2016).

A 2010 utáni időszak – nem előzmények nélkül – a centralizáló, „egy-pont politikai” fordulat periódusa. Csak a kifejezetten területi vonatkozású momentumok sora is hosszú. A régiók lényegében kikerültek a fejlesztéspolitika szótárából (a területfejlesztési törvényből). A megyék és a helyi önkormányzatok hagyományos térség szervező funkcióik meggyengülését, intézményeik megcsonkítását, elvonását, visszaállamosítását élik át. A helyi szereplők a fejlesztéspolitikában jórészt az európai uniós források passzív befogadó tartályaivá váltak, a redisztribúciós mechanizmus ráadásul a „nekünk ez jár”-attitűddel s az ehhez kötődő felelősségvállalási hiánnyal párosul. A térfolyamatokat – a piacon kívül – jól körülhatárolható érdekcsoportokra szabott általános szabályozás uralja, komoly „térségi fékek és ellensúlyok” nélkül. Az ún. „nemzetgazdasági” szempontokra való hivatkozással szinte minden helyi kontroll alól mentesített kiemelt beruházások e mechanizmus jellegadó elemei.

A legkritikusabb helyzetű térségeket külön is kedvezőtlenül érinti az, hogy – látszólag – a nyugat-európai trendeket követő, de a helyi sajátosságok végig gondolt tartalmát nélkülöző (a policentrizmust inkább csak imitáló) vidéki város-központú fejlesztési

fordulat is beindult. Igaz ennek tényleges tartalma, iránya is fényvnyi távolságra van – az urbánus térben is meglévő fejlettségi tagolódás, a városokon belüli hiányok okán – a nyugat-európai városfejlődés tudás- és környezetorientált vagy épp építészeti, infrastrukturális alapkarakterétől (Moccia 2016).

Mindezen hatások eredményezhetnek lokális vagy akár csekély országos szintű növekedési többletet, de érzékelhető felzárkózást a kontinens fejlett térségeihez nem eredményeznek, ellenben tovább élezi a társadalmi és a területi megosztottságot.

Kárpát-medencei kitekintés

Zárásként, túllépve az országos kereteken érdemes tágabb térségi léptékben is véggondolni néhány korábban érintett kérdést. Elsőként talán egy európai térszerveződési és fejlesztéspolitikai jegyre érdemes utalnunk. Bár a nagyobb térségek, több országot is érintő makrorégiók együttes fejlesztésében rejlő lehetőségek gondolata különböző tudományos elemzésekben, közösségi dokumentumokban is minduntalan visszatér (Szabó 2016), azonban ezeknek komoly intézményesülése nincs napirenden, e térségi keretekhez dedikált többletforrások nincsenek. A kontinentális makrorégiók együttes fejlesztési folyamata az érintett országok, régiók saját eszközeinek koordinált felhasználásának elvi ösztönzéséig jut el legfeljebb. Ma a Kárpát-medence nevesítetten egyetlen konszenzusos közösségi makroregionális felosztásban sem szerepel, meg sem közelítve a ma-

gyar politikai közbeszédben – közismert történelmi gyökerekkel – elfoglalt szerepét. A térség legfeljebb olyan, csak részben átfedő térbeli keret kapcsán kerül szóba, mint az ún. Duna-stratégia (Hardi 2012). A Kárpát-medence újraéledő nagytérségi kohézióját elsődlegesen a piaci szempontok (számos multinacionális cég termelési, elosztási, adminisztratív irányítási folyamatait, elérendő az optimális piacméretet ma is makroregionális, több országot átfogó térméretben szervezi) és a szabadabb térbeli áramlások vezérlik, amihez európai fejlesztéspolitikai eszközökkel megtámogatottan hosszabb ideje lényegében egy momentum kapcsolódik érzékelhető súllyal: a határmenti, a határokon átnyúló fejlesztések támogatott célja (Eurorégiók, EGTC-k).

Míg a térség országait a történelmi múlt mindmáig inkább megosztja, aktuális célok sokasága hasonlóvá is teszi. Ilyen momentum a felzárkózási törekvés a kontinens fejlettebb térségeihez, a szocialista időszakban felhalmozott hiányok és feszültségek oldása, az EU-csatlakozás nyomán hasonló intézményekkel kibővült irányítási rendszer, a közösségen belüli egyöntetű támogatotti pozíció (Nemes Nagy – Szabó 2016, 1. táblázat). Mindez azzal is jár, hogy a fentiekben általánosan és a magyarországi viszonyokra fókuszálva elemzett területpolitikai kérdéskör mindenütt aktuális, a területi egyenlőtlenségek nagyok, a térfelosztások sok helyütt vitatottak. Lényegében azonos térszerkezeti vonás a fővárosi térségek kiemelkedő relatív fejlettsége az országok más területeihez

képest. A térség egészét átfogó kooperatív fejlődési út lehetősége – optimista forgatókönyvként – már az EU-hoz való csatlakozáshoz közeli években is azonnal megfogalmazódott a témakör hazai szakirodalmában (Horváth 2006) és máig jelen van (Baranyi 2016). A térség országainak területfejlesztési, regionális politikai folyamatai – benne a térfelosztási alternatívák eldöntése – ugyanakkor egyértelműen nemzeti kompetenciájúak, „belügyek”. Ezt, a magyar szemmel elsődleges etnikai dimenzió tényszerű, történelmi távlatú bemutatásakor, vezető hazai kutatók is egyértelmű realitásnak fogadják el (Kocsis 2013).

Európai léptékben – számos nyugat- és dél-európai ország hasonló tartalmú érintettsége okán – lényegében nincs politikai fogadókészség az etnikai tartalomnak a máig intézményesült megoldásokon túli (Belgium, Nagy-Britannia, Spanyolország) kiemelt megjelenítésére a térszervezésben és a regionális politikában. A szomszédos országok európai uniós forrásfelhasználásának, a fejlesztéseket indokló célokhoz, programokhoz tartozó dokumentumoknak a hazai „új nemzetpolitika” célkitűzéseivel való ütköztetése – az európai alapsémát visszaigazolván – ugyancsak az etnikai szempont szinte teljes mellőzését állapítja meg minden szomszédunknál (Sági 2015). Másfajta viszonyt nem igazán segít elő a hazai folyamatok analízise kapcsán korábban bemutatott aktuális magyarországi irányítási gyakorlat sem, ami mintát lényegében ugyancsak a centralizáló politikára szolgáltat.

Mindebből következően: a határon túli magyar közösségek fenntartandó támogatásán, a velük való szolidaritáson, a kiterjedt, sokszálú együttműködésen túlmenően esélytelen minden, a regionális fejlesztési szintérre kiterjesztett, etnikai alapú térszerveződési megoldás erőltetése szomszédainknál. E térméreteken a még nemzetiségileg legkompaktabb Székelyföld vagy a Vajdaság magyarlakta zónája is csak nagyobb, heterogén nemzetiségi összetételű „régiónok” – Erdély és a teljes Vajdaság – részeként kaphat kiküzdhető többletesélyt a gazdasági nekilendülésre. Szlovákia, Kárpátalja határmenti magyarok lakta zónái, vagy épp a mozaikos Partium minden eszközzel támogatandók a magyar tradíciók, a nemzetiségi alapjogok fenntartásában, de reális, bár nem automatikus esélyük a felzárkózásra egyedül a merev – sajnos esetenként újra is épülő – belső határoktól mentes európai térben van. Ugyanez vonatkozik a szórványban élő nemzetiségi kisközösségekre is.

NEMES NAGY JÓZSEF

Hivatkozások

Agg Zoltán (2005): Megyék és/vagy régiók Magyarországon, Comitatus, 15 (különszám), 3-32.

Baranyi Béla (2016): Gondolatok a területi kohézió kérdéséről a Kárpát-medencében a regionális tudomány szemszögéből. In: Tamás J.-Poop J. szerk. Baranyi Béla 70. A kapocs, DE, Debrecen

Hardi Tamás (2012): Duna-stratégia és területi fejlődés, Akadémiai Kiadó, Budapest

Horváth Gyula (2006): Regionális helyzetkép a Kárpát-medencéről. In: Rác Sz. szerk. Regionális átalakulás a Kárpát-medencében, MRTT, Pécs, 9-23

Kiss János Péter (2016): Stabilitás és változás. A gazdasági teljesítmény és a jólét területi egyenlőtlenségeinek alakulása a 2000-es években Magyarországon, „Térszerkezeti kihívások és területfejlesztési válaszlehetőségek a 2010-es években Magyarországon” konferenciaelőadás, ELTE, Budapest (kézirat)

Koós Bálint (2015): A szegénység és depriváció a magyar településállományban az ezredfordulót követően – avagy kísérlet a települési deprivációs index létrehozására, Tér és Társadalom, 29 (1), 53-68.

Kocsis Károly (2013): Historical predecessors and current geographical possibilities of ethnic based territorial autonomies in the Carpathian Basin, Hungarian Geographical Bulletin, 62 (1), 3-46.

KSH (2016): Komplex programmal fejlesztendő járáások jellemzői, 2014, KSH, Budapest (<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kompjar14.pdf>)

Moccia, F.D. (2016): European Union Urban Policy does not Meet Development of Peripheral European Metropolis, Procedia - Social and Behavioral Sciences, 223, 394-401.

Nemes Nagy József (1998): Az ország térszerkezete, területi folyamatok. In: Hörcher F-né szerk. Területfejlesztés Magyarországon, KTM, Budapest, 15-26.

Nemes Nagy József (2016): Mezoterek a társadalomban és a gazdaságban. In: Lengyel I. – Nagy B. szerk. Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraiparosodása, JATEPress, Szeged, 105-124.

Nemes Nagy József – Szabó Pál (2016): Európa modern egységesülése és tagozódása, Tér és Társadalom, 30 (4), 18-35.

Pálné Kovács Ilona (2016): Fából vaskarika: a közigazgatás racionális térszerkezete. In: Sikos T.-Tiner T. szerk. Tájak, régiók települések térben és időben, Dialóg-Campus, Budapest, 323-330

Pálné Kovács Ilona (szerk. 2016): A magyar decentralizáció kudarca nyomában, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs

Pénzes János (2014): Periférikus térségek lehatárolása – dilemmák és lehetőségek, Didakt, Debrecen

Ruttkay Éva (2004): Demokrácia - decentralizáció - fiskális decentralizáció I-II, Comitatus, 14 (10, 11-12), 6-18., 26-41.

Sági Zsolt (2015): Az Európai Unió kohéziós és regionális politikája a magyar nemzetpolitika szemszögéből, Földrajzi Közlemények, 139 (3), 183-195.

Szabó Pál (2016): Makroregionális szemlélet az Európai Unió regionális politikai anyagaiban, „Magyarok a Kárpát-medencében 2.”, Tudomá-

nyos konferencia, Szeged, konferenciaelőadás (megjelenés alatt)

Jelen tanulmányt a szerző Süli-Zakar István, a Debreceni Egyetem közelmúltban váratlanul elhunyt professzora emlékének szenteli, aki mind elméleti tanulmányaiban, mind gyakorlati területfejlesztői és egyetemi oktatói munkájában nem lanyhuló elkötelezettségű szakmai partnere volt a Comitatus közösségének is a területfejlesztés, az európai régiógondolat megértésében és elterjesztésében.

Sajtóviesszhang: Comitatus 25 konferencia

Negyed évszázados fennállását ünnepelte a Comitatus folyóirat pénteken a Városháza Kossuth termében. A jubileumot ünneplő közönség azonban egy másik jelentős eseménynek is tanúja lehetett: a VEAB Közigazgatási Munkabizottság friss megalakulásának. Zongor Gábor, a Comitatus alapító elnöke elsőként Porga Gyula polgármestert kérte fel köszöntője megtartására. A polgármester beszélt arról, hogy bár a mérnöki tudományokkal szemben a társadalomtudománynak talán jobban meg kell küzdenie az elfogadtatásáért, mégsem vonható kétségbe a szükségessége. A polgármester meggyőződése, hogy a folyóirat szerkesztése és gondozása folyamatos munkát jelent, így a jövőre nézve is olyan sikereket kívánt a szerkesztőségnek, mint ami az elmúlt 25 évet jellemezte.

Az újonnan megalakult VEAB Közigazgatási Munkabizottság jelenleg 29 taggal rendelkezik, ezek közül 19-en jelentek meg a pénteki ülésen. A bizottság egyhangú szavazatai alapján az elnöki széket Kaiser Tamás, az NKE oktatója és intézetvezetője foglalja el, Zöld-Nagy Viktória területi közigazgatás fejlesztéséért felelős helyettes államtitkár és Mohos Gábor jegyző pedig alelnöki pozíciót töltenek be. Kaiser Tamást közel másfél évtizedes munkaviszony köti a Pannon Egyetemhez, a családi szálak pedig a Balatonhoz fűzik, így a térség iránti töretlen elköteleződésről biztosította a publikumot. Úgy hiszi, a bizottság újbóli felállását több dolog is indokolja. Fontos, hogy van múltja, amelyet számos workshop, konferencia, beszélgetés és kiadvány fémjelez. Van rá igény, hiszen a közigazgatásban dolgozók közötti közvetlen és gyors párbeszédet teszi lehetővé, s a kommunikációban a közigazgatás minden szintje képviselteti magát. Így tehát a bizottság jelenje is adott. A kérdés már csak az, lesz-e jövője? A pozitív válasz érdekében hatékony szellemi műhelynek, és nyitott, bővülő hálózatnak kell kiépülnie. A januárra kitűzött elnökségi ülésre már több vitaindító témajavaslat is érkezett. A legtöbb az önkormányzatok és az államigazgatás áttekinthetőségét szorgalmazza.

A "Szakértelem, tudásközösségek és területi reformok" címet viselő konferencia a nemzeti ügyeken túl az európai közigazgatási tér alakulásáról is átfogó képet adott. Az első előadó, Navracsics Tibor uniós biztos arra a kérdésre igyekezett választ adni,

Szakértelem, tudásközösségek, önkormányzati reformok

Bevezetés

A tanulmány egy korábbi OTKA kutatás eredményeire épül, amelyek már kötet formájában is megjelentek (Pálné, 2016). Az empirikus vizsgálatok arra a kérdésre kerestek választ, vajon „miért hagytuk, hogy így legyen” (Pálné, 2013), hogyan lehetett a rendszerváltás egyik legnagyobb vívmányának tekintett helyi önkormányzatiságot 2010 után, egyik napról a másikra, szinte ellenállás nélkül, szinte teljes egészében felszámolni. A kutatás a folyamatra és a szereplőkre koncentrált, feltételezve, hogy a reformok körülményeinek, közegének az elemzése segít a válasz megadásában.

Abból indultunk ki, hogy a hazai közigazgatási reformok döntési mechanizmusaira és tartalmára külső és belső determináció hatott. Egyrészt a rendszerváltás körülményei, s az Európai Unióhoz való csatlakozás egyértelműen felerősítette a nemzetközi szervezetek és nemzetközi standardokhoz való alkalmazkodás igényét. Másrészt ez az alkalmazkodási folyamat kezdetektől át volt szöve a hazai politikai, kulturális, intézményi környezetből eredő hatásokkal, amelyek nem feltétlenül illeszkednek a külső elvárásokhoz. Ez az ellentmondás vezethet oda, hogy csak felszínes változások következnek be, illetve a reformok elmaradnak, ahogy ezt a kelet-közép-európai országok adaptációs gyakorlatáról mások is állítják (Bouckaert, G. 2009,

Stead, Nadin, 2011). A rendszerváltozás során választott decentralizált kormányzási minta adaptálása a hazai feltételekhez sikertelen maradt, túl gyorsan visszafordultunk, ami megkérdőjelezi a korábbi modell bázisának (kontextusának) a szilárdságát.

A reformkapacitások, vétószerelők

A minta és a kontextus ellentmondása mellett figyelembe kell venni a változási képességeket is. Az átfogó, modellértékű reform beavatkozásoknak mindig domináns a hatalmi dimenziója, ezért tekintik „politizált közpolitikai” (polity-policy) döntéseknek, ahol a reformretorika (célok) és a tényleges végrehajtás erősebben elválhat egymástól (Kulhmann, Wollmann 2014). A hatalomgyakorlás területi rendjének átalakítása olyan politikai esemény, ahol sok szereplő érdekelt, ahol világosan megmutatkozik a teljes politikai, kormányzási rendszer megújulási képessége, más néven reformkapacitása. 2010 után az önkormányzati rendszert, a területi kormányzást érintő változások az elmaradt reformokra hivatkoztak, jórészt a korábbi 20 esztendő során felhalmozódott és meg nem oldott problémákra adandó válaszként fogalmazódtak meg. Azt is mondhatjuk, hogy a gyenge kormányzati reformkapacitá-

sok, az ellentmondásos döntési, politikai mechanizmusok nem tették lehetővé a rendszer racionalizálására irányuló reformok végrehajtását. A reformképesség sok tényező függvénye. Nyilvánvaló, hogy a kormányzás és benne a helyi kormányzás modelljének formálódására döntő hatással vannak a külső és belső „objektív” gazdasági, társadalmi, politikai körülmények, a döntéshozókat nem csupán saját tudásuk és értékeik vezetik, de kétségtelenül ezeknek nagy szerepe van. A hazai önkormányzati modellben bekövetkezett hektikus változások azonban arra engednek következtetni, hogy a decentralizációhoz köthető érdekcsoportok hatalmi helyzete és értékrendje messze nem stabil, így a reformok során sem voltak képesek valóságos vétőszereplőként fellépni.

A vétőszereplők elmélete (Tsebelis, 2002, Bodor, Grünhut, 2016) eredetileg az intézményi szereplők szűk körével operál, illetve elsősorban nemzetközi összehasonlítási célokat szolgál, segítségével mégis értékelni tudjuk az adott kormányzási rendszernek a változásra való képességét, és azonosíthatjuk azokat a pontokat, szereplőket, amelyek képesek a változást megakadályozni. Az utóbbi évtizedekben többször is felvetődött az önkormányzati rendszer átfogó reformjának a szükségessége, konkrét tervek, programok, törvényjavaslatok fogalmazódtak meg, sikertelenül. Voltak olyan korszakok, amikor a vétőszereplők hatékonyan akadályozták meg a státus quo megváltoztatását. Ezek a vétőszereplők a pártok, a parlamenti képviselő polgármesterek, vagy az ön-

kormányzati érdekszövetségek voltak-e, kutatásunk nem tudta egyértelműen megválaszolni. Elemzéseink azonban rámutattak arra, hogy a reformok támogatása vagy megakadása bonyolultabb érdekrendszerek következménye, amelyek már a parlamenti szakaszt megelőzően szerepet játszanak a döntéshozásban. A reformok elmaradására kézenfekvő, de túlságosan leegyszerűsített magyarázat lenne az önkormányzati törvények kétharmados jellege, tehát a parlamenti támogatás matematikai hiánya. A pártoz tartozás vastörvényét ugyanakkor nem tudták felülírni-e helyi, önkormányzati érdekek, annak ellenére, hogy a magyar közjog intézményesen biztosította az önkormányzati érdekek közvetlen megjelenését a parlamentben több választási cikluson keresztül a kettős mandátum formájában. Arra is sikerült rámutatni, hogy a döntési mechanizmusokban birtokolt intézményes hely, a párthoz tartozás mellett egyéni helyzetek, és az értékrendek is befolyásolhatják a szerepeket. Az önkormányzatiság értékrendje nem köthető igazán sem bizonyos pártokhoz, sem bizonyos pozíciókhoz, paradox módon a polgármesterekhez sem.

Szakértelem és tudásközösségek a magyar önkormányzati rendszer formálásában

A jelen tanulmány, az említett kutatás bázisán, arra keresi a választ, vajon az önkormányzati rendszer születésekor választott önkormányzati modell milyen értékek és tudás alapján fogalmazódott

meg, mi volt a szerepe a szakértőknek és a politikusoknak (mint vétőszereplőknek), és mindez hogyan változott két évtized múltán. Természetesen ez a dimenzió csupán egy a sok közül, s talán nem is a legfontosabb az önkormányzati reformok sikereinek és kudarainak a megértéséhez, minden esetre adalékkal szolgál annak megítéléséhez, hogy milyen rétegekben és milyen tartósan működnek az önkormányzatiság fémjelezte értékek a magyar politikai rendszerben.

Az un. tudásközösségek (Haas, 1992), a szakértők hálózatai képesek közvetlen hatást gyakorolni a közpolitika formálására. A politikát ennek ellenére nem a technokraták uralják. A külső szakértői tudásokat, innovációkat belső mechanizmusokba kell becsatornázni a bürokraták közvetítésével. A szakértőkkel szembeni bizalom ugyanis gyenge. A szakértelem a bürokratikus szervezet működésének alapja, ami természetesen nem új felfedezés. A szakértő csoportok szerepét a hatalom, illetve a kormányzási folyamatban betöltött hely szempontjából eltérően ítélik meg. A szakértőknek valójában a fejlesztési (reform) folyamat kezdeti stádiumában van befolyásuk, ezt követően a bürokrácia és a politikusok szempontjai törnek utat. Stehr szerint a szakértők általában nem kerülnek hatalmi pozícióba (Stehr, 2000). Crozier közgazdasági elemzése arra mutat rá, hogy a külső, független szakértők hatalma akkor gyengül, amikor az általuk megfogalmazott eredeti intuíciókat és innovációkat konkrét belső szabályokra és programokra kell átfordítani (Crozier,

1963). Max Weber, mint közismert, a bürokrácia szakértelmét nem vitatta el, sőt modellszerűen fontosnak tartotta. Ugyanakkor differenciált a közigazgatás számára szükséges szaktudások között. Szerinte a kormányzati (belső) specialisták, lényegében a bürokraták szerepe a külső szakértői tudás ellenőrzése és a szervezetbe illesztése (Perrow, 1994, Olsen, 2005).

A szakértői tudások, meggyőződések érvényesülése a szervezeti változások előkészítésében elsősorban a közpolitikai döntési, szervezeti modell természetétől függ. A folyamatosan reagáló közpolitikai változások modellje, amit Lindblom a kislépések tudományának nevezett, Sabatier pedig a magától értetődő reakciók folyamatának, amely kevésbé teszi lehetővé a külsődleges szakmai tudások beépülését. Az átfogó és mély változások, tehát a reformok viszont a tudományosan kodifikált tudásra, és az azokat birtokló tudásközösségekre támaszkodnak, illetve ahogy Sabatier ezt kört elnevezte, támogató koalícióknak (Sabatier, 2007). Az utóbbi évtizedek vezettek annak felismeréséhez, hogy nem önmagában a tudás előállítása, birtoklása a fontos, hanem annak terjedése és hasznosulása, illetve kibővült a hasznosnak tekintett tudások köre is (Stehr 2000). Ezért kerültek a figyelem középpontjába a szakértői közösségek, hálózatok, s ezeknek a hatalomhoz való viszonya. Az információ a hatalom alapvető forrásává válik (Castells, Ince 2006). A tudást elérhetővé és értelmezhetővé kell tenni a helyileg és időben változó körülmények kontextusában.

A reformok előkészítésében a külső szakértői tudás érvényesülése attól is függ, hogy milyen természetű döntések előkészítéséről van szó, illetve, hogy milyen szakértelmet birtokol a kormányzati rendszer, illetve a döntéshozó (vétozsereplő). Már ennek a felismerésnek az alapján is feltételezhető volt, hogy a rendszerváltás idején a szakértői tudás szerepe erőteljesebben érvényesült. Ami a magyar kormányzati rendszert illeti, arra már többen felhívták a figyelmet, hogy a hazai közigazgatás és értelem-szerűen az ezzel foglalkozó szakmai körök is erős jogász dominanciát mutatnak (Gajduschek, 2012, Patyi-Rixer, 2014). Az önkormányzati reformok előkészítése azonban nem maradhatott szigorúan a jogászok kezében, és a szakértők mögött álló intézmények köre és jellege is pluralizálódott. Amikor a modell és a törvényi keretek már megszülettek, és a korrekciók, a területi léptékek reformja került napirendre, egyre inkább jellemzővé vált a különböző diszciplínák felől közelítő szakértők közötti személyes vagy intézményes együttműködés. Nyilvánvalóan ugyanis a szakmai viták már nem a modellre, a hatalmi összefüggésekre irányultak, hanem finomhangoló céllal a földrajzi alternatívákra, szervezeti formákra. Utólag az is felmerül, hogy talán ez is nehezítette a szakmai és politikai szempontok összeegyeztetését, hogy a politikai, hatalmi szempontok háttérben maradtak. Mindenesetre a kilencvenes évtizedtől létrejött Magyarországon is egy „tudásközösség”, támogató koalíció, amelyik az önkormányzati rendszerrel, regionalizmussal, decentralizációval

foglalkozott. A vizsgált 25 év alatt ez a szakmai kör létszámában folyamatosan bővült, intézményesült, a téma ciklusonként volt népszerű illetve kevésbé „piacképes”. Voltak, vannak olyan független egyetemi, akadémiai kutatóhelyek, illetve kormányzati háttérintézmények, amelyek a szakértők működésének stabil keretév váltak. Kiemelendő néhány kutató intézmény, illetve egyetemi tan-szék, amelyik biztosította a területi kormányzással kapcsolatos kollektív kutatások, szakértői vélemények szervezeti háttérét. Az Államigazgatási Szervezési, majd Magyar Közigazgatási Intézet, szorosan összefonódva az Államigazgatási Főiskolával, a kormány háttérintézeteként működött, s évtizedeken keresztül a területi kormányzás kérdéskörében legtekintélyesebb szakértőket foglalkoztatta, jelentette meg, vagy gondozta a reformokhoz kapcsolódó szakmai kiadványokat. Az MTA Regionális Kutatások Központja kutatói ugyancsak korán bekapcsolódtak a területi kormányzással kapcsolatos alap és alkalmazott kutatásokba. Műhellyé szilárdult az idők folyamán a Megyei Önkormányzatok Szövetsége általa alapított, működtetett Comitatus című folyóirat, amelyik élénk vitáknak adott fórumot, számtalan rendezvény gazdája volt, s nem csak a megye, hanem az önkormányzatiság más témaköreiben is.

Saját becslésünk szerint az önkormányzatokkal és területi kormányzással foglalkozó szakmai kör eleve nem volt túl népes, és vélhetően nem is fedte le a tudásuk és kutatási területük a témakör valamennyi összefüggését, dimenzióját.

Mint említettük a szakmai viták fókuszában a területi konfiguráció, a régió vagy megye kérdése állt, legalább is az általunk feldolgozott folyóiratokban megjelent tanulmányok címeiben szereplő kulcsszavak alapján. Ebből arra is lehet következtetni, hogy a szakértők, kutatók érdeklődését a közpolitikai napirenden lévő problémák, „divat témák” erősen befolyásolták, vélhetően azért is, mert ezekben a témakörökben lehetett fokozottabb politikai figyelemre (megrendelésre) számítani. Foucault nyomán a hatalom erről a kérdésről folytatott politikai diskurzusban emelte be a szakmai megfontolásokat (Foucault, 1996).

A kutatás során megkeresett szakemberek mögötti intézmények közé nem csak kutatóintézetek, egyetemek kerültek, hanem közigazgatási szervek, magánvállalkozások is. A szelekció nem korlátozódott a közigazgatási, közjogi szakemberekre, hiszen a területi reformok előkészítése során is többtípusú tudásokra volt szükség (tértudományok, közgazdaságtan, szociológia, politikatudomány, közpolitika). 147 szakértő kapta meg online a kérdőívet, melyet 66-an küldtek vissza kitöltve. A kérdőíves felmérés mellett 18 félig strukturált interjú is készült olyan szakemberekkel, akik részt vettek szakértői vagy döntés előkészítői, döntéshozói minőségben az általunk vizsgált reform folyamatokban. Ehelyütt csak néhány elemet mutatunk be a felmérés eredményeiből, amelyek a szakértők szerepére és értékrendjére vonatkoztak (vö. részleteiben Pálné Kovács I. 2016, 167-180).

A válaszoló szakértők többsége a közreműködését nem tartotta eredményesnek abban az értelemben, hogy megvalósultak volna a javaslatok. Többen említették a kétharmados döntéshozást olyan korlátként, ami megakadályozta a javaslatok megvalósítását. Sokan említették azonban, hogy a véleményükre általában visszacsatolás sem érkezett. Viszonylag nagy számban nyilatkoztak úgy, hogy a korábbi évtizedekben a jelenleginél szorosabb volt a kormányzattal az együttműködés. Idézzünk az egyik válaszból: „A reformfolyamat elindításakor a szakértői bizottság véleménye visszaköszönt a jogalkotásban, majd a folyamatok kísérleti fázisba jutásakor már ez egyre erőteljesebbé vált, végül a modellkísérletek tévútra terelődtek, illetve nem töltötték be a funkciójukat.” A két önkormányzati törvény elfogadásának körülményeire is rákérdeztünk, vajon a szakértők hogyan látták az egyes szereplők, intézmények befolyását a döntésekre. Elég meggyőzőek a számok, amelyek arra utalnak, hogy a szakértők szerepe az ellenzékhez, önkormányzati érdekképviseltekhez és a nemzetközi befolyáshoz hasonlóan erősen visszaszorul. A tízes skálán az 1990-es 6,15-ös érték 2011-ben 2,77-re csökken a szakértők befolyására vonatkozóan.

Tény azonban, hogy az évtizedeken keresztül zajló diskurzus a szakértőket valamiféle közösséggé formálta. A támogató koalíció képződés szempontjából érdemes az egyik válaszból idézni: „Alkalmas volt arra, hogy szakmai közösség alakult az önkormányzati reformtémára vonatkozóan, ami kreatív és

progresszív együttgondolkodást tett lehetővé”. A szakértők meggyőződésének, értékrendjének belső tagolódására kívánt rámutatni az a kérdés, vajon hogyan ítéli meg az önkormányzatok helyzetének alakulását a két önkormányzati törvény szabályozásának tükrében. A szakértők többsége egyformán ítélte meg a két törvény rendelkezéseit az alapvető kérdésekben (feladatrendszer, finanszírozás, megyék szerepe, elaprózottság). Abban volt érzékelhető bizonyos megosztottság, hogy az 1990-ben elfogadott önkormányzati rendszer működését, ha úgy tetszik, a szabályozás következményeit hogyan ítéli meg, miután válaszolók 30 %-a úgy ítélte meg, hogy az önkormányzatok nem tudtak korábban eleget tenni a feladataiknak. Viszont meglehetősen homogén volt a véleményük az új önkormányzati rendszer negatív megítélésében, mondván nem javult a finanszírozás, nem orvosolódott az elaprózottság és nem rendeződött a megyék helyzete sem.

A hazai szakértők szakértelme már önmagában is értelmezésre szoruló kérdés, ami kétségtelenül megkülönböztető ismérv a fejlett államok támogató koalícióira vonatkozó kutatásokhoz képest, ahol a közpolitika elemzés tudománya szilárd bázisokkal, több évtizedes hagyományokkal rendelkezik. Az önkormányzatiság pedig különösen olyan problémakör, ha úgy tetszik közpolitikai alrendszer, amelynek elméleti, de különösen nem empirikus ismerete a rendszerváltás idején alig volt elvárható. Kezdetekben az önkormányzatokkal kapcsolatos szak-

értelem ritka tudásnak minősült. Ennek ellenére már a rendszerváltás idején is kisebbnek ítélték a szakértők szerepét a pártokhoz képest. Így látta ezt az önkormányzati törvény előkészítésében nagy szerepet játszó pártpolitikus, parlamenti képviselő: „Nem volt olyan súlyuk, mint manapság a közigazgatási rendszernek, hogy elé tesznek valamit a képviselőknek, hogy szavazzátok meg. Nem voltak annyira beépülve a rendszerbe, hogy ezt mindenki elfogadta volna, mint a mai közigazgatásban. Elmondták, hogy ők mit gondolnak és utána kodifikálták, amit mi mondtunk, amiben megállapodtunk és az keresztülment.”

A szakértők természetesen egyáltalán nem voltak hermetikusan elzárva a pártpolitikától, sőt befolyásuk jelentős mértékben múltott ezen. A közigazgatás szervezés hosszú ideig meghatározó háttérintézménye, amelyik nagy szakmai presztízszt és kormányzati befolyást is élvezett, sem volt mentes a pártosodástól különösen kezdetekben, a rendszerváltás idején: „olyan kollégám nekem nem volt kutatói státuszban, akit valamilyen párt ne környékezett volna meg, vagy Ő nem vállalt volna fel önként adott esetben. Én ezt a folyamatot természetesnek tartom abban az értelemben, hogy nem volt ezeknek a pártoknak szakértő csapata, a másik oldalon pedig az egyébként szürke kutatói létnek ez adott egy közszereplést.”

A szakértők különösen a rendszer-váltást követően, majd a csatlakozás körül, például a regionális reformmal összekötődő, még intenzívebbé váló európaizációs folyamatban többször

töltöttek be nemzetközi kapcsolatépítő szerepet, többek között azért is, hogy saját tudásukat „hitelesítsék”, felismerve a politika elit akkori EU kötődését: „Azt hiszem, hogy nem csupán elméleti kérdéseket babráltunk, hanem intézményeket építettünk Brüsszelben és a regionális fővárosokban. Amikor havonta egyszer vagy kétszer elmentem Brüsszelbe, az volt az élvezet. Amit szerettem, a magyar kollégákat odaráncigálni, az ott lévőkkel a Magyar Régiók Háza igazgatójával, stábjával valamit csinálni, szervezni, ez volt a mániám.”

A politikusi és részben a szakértői felkészületlenség a rendszerváltás idején óhatatlanul kinyitotta a konzultációs platformokat, konstruktívabb és szélesebb körű konzultációt generált, így látta egy egyetemi tanár, aki az önkormányzati reformok előkészítésében szinte folyamatosan részt vett: „Azt hiszem, hogy az óriási szerencse, hogy összeállt egy önkormányzati törvény, ami alapján az önkormányzatok elkezdtek működni. Abban az időben elég sok szakmai fórum volt. Mindenesetre a szakemberek, akik részt akartak venni ebben, azok hallathatták a hangjukat, nem csak politikai rendezvényekre, szakmai rendezvényekre, itt az intézményben elég sok szakmai fórum volt, amit az ember el akart mondani, azt el lehetett mondani.” Ugyanakkor a szakértelemre támaszkodás esetenként formalizmusokban merült ki: „Gyurcsány, amikor létrehozta az önkormányzati reformot előkészítő bizottságot, amiben Tollernek óriási szerepe volt, megjelent az első ülésen és azt mondta, hogy leteszi a nagyesküt, hogy

erre akar támaszkodni, egyrészt minden lényeges anyagot idehoz, dolgozzon ki ezt-azt, amazt. Gyurcsányt akkor lehetett látni először és utoljára, semmi anyagot nem hoztak oda. Így nehéz volt.”

A szakértők szerepe és presztízse folyamatosan tovább csökkent. Így látta az önkormányzatokkal kapcsolatos szakértelem szerepét a 2011-es reform során egy régi, erős, nagyvárosi polgármester: „Persze, voltak külső szakértők, gondoljon csak bele, ha olyan polgármesterek ülnek le, akik 25 éve polgármesterek. Amit mi mondunk, azt nem könyvekből tanultuk, az a valós élet, és ez nagyon nagy különbség”.

Geertz teszi fel a kérdést: ki ismeri jobban a folyót, a hidrológus, vagy aki úszik benne? Ez attól függ, hogy mit értünk tudás alatt, és mire használjuk (Geertz, 1992:134). Tény, hogy az önkormányzashoz 2017-ben már sokkal többen értenek, mint a rendszerváltás idején. A helyi működésről szerzett konkrét, helyi tudás vajon helyettesíti-e a rendszerszintű, absztrakt tudást? A „polgármester szakértők”, akik a 2011-es magyar önkormányzati törvény megalkotásában (megszavazásában) részt vettek, már nem az elméleti, vagy nemzetközi standard tudást, illetve értékrendet követték, sokkal inkább a megtapasztalt helyi tudást. Nem véletlen, hogy a 2011-es parlamenti vitában már nem a demokrácia, autonómia absztrakt, európai értékei, hanem a gazdasági célszerűség, a finanszírozás vált központi témává (vö. Bodor-Grünhut tanulmányát, 2016: 180-200). Ugyanakkor az önkormányzatiság, autonómia politikai szempontjait messze

elnyomta a párthoz tartozás, még akkor is állathatjuk ezt, ha a mi felmérésünkben ezt a megkérdezettek nem ismerték el (Bodor-Grünhut, 2016: 154). Nehéz lenne másként értékelni ugyanis azt a tényt, hogy a 2011-es erős centralizációt eredményező új törvényt a kormánypárti polgármester képviselők megszavazták, bár igaz, hogy a törvényt módosítási indítványok túlnyomó többsége is ebből a körből érkezett, ezek azonban tartalmilag nem érintették a törvényjavaslat lényegi, centralizáló szándékú modelljét (Kacziba, 2016:147).

Összegzés

Kutatásunk szakértőkre vonatkozó modulja vélhetően nem sokkal gazdagította a támogató koalíciók, tudásközösségek elméletét. Mindenesetre adataink, tapasztalataink alátámasztották azt a feltevezésünket, hogy a hazai területi, önkormányzati reformok megtervezésében, végrehajtásában a szakértői tudás alig érvényesült, még abban az időszakban sem, amikor az önkormányzatiság értékrendjében a politika és a szakértők véleménye közelebb állt egymáshoz és a nemzetközi standardhoz való alkalmazkodás hivatalos politikai elvárás volt. Nem elemeztük közvetlenül a szakértői hálózatok kiépültségét, belső szerkezetét, működési mechanizmusait, amelyek segítettek volna finomabb összefüggések feltárására. De joggal feltételezhető a szakértői tudásra irányuló csekély kormányzati, politikai igény, a reformdöntésekbe való csak szórványos és sokszor csak formális bevonás alapján, hogy

nincs stabil „támogató koalíció”, amelyik „alulról”, „kívülről” hatékonyan aktivizálható lenne a területi kormányzást érintő átfogó reformok folyamatában. Nem csak a szakértők által birtokolt speciális szaktudás hiányzik azonban a reformok formálásakor, hanem a tudásközösségeket jellemző közös értékrend is (core belief), amelyik az önkormányzatiságot, mint absztrakt politikai értéket védené, holott felmérésünk szerint a szakértők az önkormányzatiság alapértékei tekintetében viszonylag homogén csoportot alkotnak.

A rendszerváltás során érvényesülő vagy pontosabban fogalmazva inkább követett politikai értékrend egyértelműen kedvezett az autonómiáknak és az önkormányzati decentralizációnak. Kedvezett az akkori törvényhozásban jellemző kiegyensúlyozottabb (kevésbé polarizált) hatalmi konstelláció is, és kedvezett az a politikai törekvés, hogy az ország mielőbb csatlakozzon ahhoz az Európai Unióhoz, amelyik erősen támogatta a decentralizációt és regionalizmust. Saját kutatásaink is visszaigazolták ezt a kedvező helyzetet. Az első önkormányzati törvény megalkotását követő évtizedekben azonban a reformdöntések, választási programok, kormányprogramok szintjén a decentralizáció ugyan a politikai narratíva folyamatos része maradt, de egyre erősebben érvényesültek a működtetés, a finanszírozás, az optimális méret technokrata vagy inkább pragmatikus szempontjai.

A 2011-ben megszületett önkormányzati törvény előkészítésének és elfogadásának körülményei természete-

sen jelentősen különböznek a rendszer-váltásétól, ezért az összehasonlítással csak nagyon óatosan lehet próbálkozni. Mindenesetre mára a hivatalos narratívában felülkerekedett az erős, „jó” államhoz kapcsolható centralizáló értékrend, ezt tükrözik a közjogi dokumentumok és kormányzati intézkedések, az önkormányzatok pozícióvesztése drámai. Ez természetesen nem pusztán azért következett be, mert a reformokat előkészítő és végrehajtó szereplők (politikuskok, bürokraták, szakértők) értékrendje, helyzete és érdekei változtak.

További kérdések sora

Kutatásunk a decentralizáció garanciáit kereste, de nem találta, sem intézményesen, sem hatalmi értelemben, sem az értékek szintjén. Ha a reformfolyamatok természetrajza tekintetében sok minden homályban maradt is, de rávilágítottunk arra, hogy pusztán intézményes garanciák, szabályok, vétőpontok nem elegendők az önkormányzás és decentralizáció, mint politikai értékek pozícióinak javítására. Kutatásunk is visszaigazolta a társadalmi, kulturális kontextus meghatározó szerepét, amiről nagyon keveset tudunk.

Akkor alkothatnánk teljesebb képet az önkormányzáshoz fűződő politikai értékek helyzetéről, ha ismerni lehetne a magyar társadalom attitűdjét, véleményét a helyi autonómia és helyi demokrácia kérdéskörében.

A kép árnyaltabb lenne, ha több törvényhozási eseményt elemeztünk volna, ha mögé nézhettünk volna a kormány-

pártokon belüli, a parlamenten kívüli alkudozásoknak is, összességében mégis egyértelmű, hogy a polgármester képviselők nem értelmezhetőek homogén vétő csoportnak, elsődleges függelmi helyzetük a pártokhoz rendelte őket, a polgármester képviselők nem voltak képesek, az önkormányzatiság, területiség értékei mentén kohéziót felmutató, homogén csoportként működni. De vajon a polgármestereket általában milyen értékrend és kötődés jellemzi? Végül is kinek fontos az önkormányzati demokrácia?

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Irodalom

Bodor, Á. Grünhut, Z (2016): A kérdőíves felmérés eredményei a polgármester-képviselők szerepfelfogásáról. in. Pálné Kovács I. (szerk.) 150-167

Bodor, Á.-Grünhut, Z. (2016): A két önkormányzati törvény parlamenti vitája. in. Pálné Kovács I. (szerk.) 180-200.

Bouckaert, G (2009): Public Sector reform in Central and Eastern Europe=*Halduskultuur*. N. 10. pp. 94–104.

Castells, M. –Ince, M. (2006): *A tudás világa*. Napvilág Kiadó, Bp.

Crozier, M. (1963): *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.

Foucault, M. (1996): A szexualitás története: A tudás akarása. Budapest. Atlantisz.

Gajduscheck, Gy (2012): A közigazgatás hatékonysága=Új Magyar Közigazgatás. 12. 14-23

- Geertz, C. 1992: „Local knowledge” and its limits. *The Yale Journal of Criticism* 2 129-135
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Kacziba, P. (2016): A polgármester országgyűlési képviselők: in. Pálné Kovács I. (szerk.) 137-150
- Kuhlmann, S.-Wollmann, H (2014): Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe. *Edward Elgar*, Cheltenham.
- Olsen, J.P. (2005): Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy= *Journal of Public Administration Research and Theory* 1-14
- Pálné Kovács, I. (2013): Miért hagyjuk, hogy így legyen?=*Politikatudományi Szemle* 4. 7-37
- Pálné Kovács, I. (szerk, 2016): A magyar decentralizáció kudarca nyomában. *Dialóg Campus*, Budapest-Pécs,
- Patyi, A.-Á, Rixer (eds)(2014): Hungarian public administration and administrative law. *Schenk Verlag*, Passau
- Perrow, C (1994): *Szervezet-szociológia*. Osiris-Századvég. Panem-McGraw-Hill, Budapest
- Sabatier, P. (ed)(2007): *Theories of Policy Process*. Westview Press. Second Edition Boulder.
- Stead, D, Nadin, V. (2011): Shifts in Territorial Governance and the Europeanisation of Spatial Planning in Central and Eastern Europe. In. Adams. N.-Nunes, R. (eds): *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning*. Routledge, London and New York, pp. 154-178.
- Stehr, N (2000): A modern társadalmak törekenysége: Tudás és kockázat az információs korban (*The Fragility of Modern Societies: Knowledge and Risk in the Information Age*. Sage, London 2000.) Fordította Farkas János.
- Tsebelis, G. 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Russel Sage Foundation, New York, Princeton University Press, Princeton
- A jelen tudományos közleményt a szerző a **Pécsi Tudományegyetem** alapításának 650. évfordulója emlékének szenteli. The present scientific contribution is dedicated to the 650th anniversary of the foundation of the University of Pécs, Hungary.

Az európai közigazgatási tér alakulásáról I.

A közigazgatás egy ország belügyeinek részét képezi. Az elmúlt fél évszázadban azonban számos olyan világpolitikai és regionális politikai folyamat indult meg, amelyek átértékeltek az állam hagyományos felfogását, felértékeltek az államok egymástól való kölcsönös függőségét. Ennek következtében az egyes nemzeti közigazgatások is egy egyre növekvő jelentőségű nemzetközi környezetben kell, hogy végezzék a munkájukat. Különösen így van ez Európában, ahol a hagyományos nemzetközi hatások mellett egy sok különlegességet felmutató sajátos politikai intézményrendszer, az Európai Unió kialakulása módosította azt a közeget, amelyben a közigazgatási rendszerek a munkájukat végzik. A modern állam hagyományos felfogása

A modern állam születését az európai kontinensen az abszolutizmus megjelenésére és a vesztfáliai békerendszer kialakulására vezethetjük vissza. Az abszolutizmus az újszerű, a területi alapú államot irányító uralkodóhoz köthető, de az ország egészét megillető szuverenitás fogalmának meghonosításával járult hozzá a modernitás megjelenéséhez az államfejlődésben. Az 1648-ban megkötött vesztfáliai béke jelentősége ebben a tekintetben pedig abban áll, hogy az új világrend dokumentumaként szentesítette a területi alapú szuverén államot (March-Olsen 1998:944).

Ez az újonnan létrejövő vesztfáliai nemzetállami rendszer húzza meg a belpolitika és a nemzetközi politika közötti éles határvonalat. A belpolitikát az intézmények kiépültsége, hierarchikus viszonyrendszer, erős kollektív identitások és közös érdekek jellemzik, míg a nemzetközi politika az erős intézmények hiányának, alacsony szintű szabályozottságnak, az egymással ütköző érdekeknek és identitásoknak a világa. Míg az ál-

lam koherenciát és egységet tud – a nemzeti identitás, és egyéb politikai identitások használatával – teremteni az adott politikai egységen belül, a nemzetközi rend anarchisztikusabb.

Ebben a világban az állam belső szuverenitása abszolút, azaz saját szabályai szerint alakíthatja ki szabályrendszerét, belügyeit, senki külső tényező sem avatkozhat be a belügyek intézésébe. Értelemszerűen a közigazgatás, a döntések előkészítése és végrehajtása, a szakpolitikák formálása a belső szuverenitás magvához tartozott. Ez az önállóság azonban nem jelentett teljes elszigeteltséget. Az államok közötti együttműködés működtetése, a földrajzi, kereskedelmi, katonai vagy kulturális kapcsolatok sűrűsége a közigazgatási rendszerek közötti kommunikáció lehetőségét is megnyitotta, és ennek eredményeként hatással is voltak egymásra az egyes nemzeti közigazgatások. Mégis, azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás fejlődésére ható tényezők között a vesztfáliai békét követő három évszázadban szinte kizárólag belső hatásokat lehet említeni.

A nemzetközi környezet ebben az időszakban passzív tényező marad. Nem léteznek állandó nemzetközi szervezetek, az egyes konferenciák vagy tanácskozások nem szövik a kommunikációt olyan sűrűségűvé, amely közös szabályok megalkotását tenné szükségessé. Ahogyan a gazdaság területén egészen a tizenkilencedik század végéig az önálló nemzetgazdaságok és nem a kölcsönös egymásra utaltságra épülő világgazdaság határozza meg a világ képét, ugyanúgy a nemzetközi politikában sem kérdőjelezi meg senki a szuverén nemzetállamok kizárólagosságát.

A tizenkilencedik-huszedik század fordulóján induló lassú változás alapvetően két tényezőnek köszönhető. Az egyre szorosabb kereskedelmi kapcsolatok és az egyre gyorsabb kommunikációs és közlekedési lehetőségek az egymással kapcsolatban lévő, de határozottan lehatárolt nemzetgazdaságokat egyre inkább egy kölcsönös függőségen alapuló világgazdasági hálózatba fűzte. A tizenkilencedik második felében megjelenik az első gazdasági világválság, amely már jól mutatja a nemzetgazdaságok egymás közötti kapcsolatainak sűrűvé válását. A nemzetköziesedés tendenci-

ája ekkor még elsősorban a szabad kereskedelem bátorítása és a világpiac kialakításának jegyében zajlott. A kor uralkodó felfogásának megfelelően a nemzetközi kereskedelem és az egymás gazdaságaiba befektető országok és cégek kölcsönös függősége a világbéke legfontosabb garanciája és megakadályozza egy fegyveres konfliktus kirobbanását a jövőben.

Tudjuk, hogy végül nem így történt, és az 1914-ben kirobbant első világháború a vesztfáliai békerendszer átalakításának másik fontos előidézőjévé vált. A világégés mindenki számára a szuverenitás hagyományos – vesztfáliai békén alapuló – fogalmának csődjét jelentette. A kisebb államok vonatkozásában elsősorban azért, mert nyilvánvalóvá vált, hogy az állami szuverenitás a huszadik század haditechnikai viszonyai között már nem foglalja magában az önvédelem képességét. A háború számukra azt a következtetést hozta, hogy fennmaradásuk érdekében össze kell fogniuk más országokkal, és abszolút szuverenitásuk bizonyos részeit meg kell nyitni, vagy akár fel kell áldozni. Ennek a folyamatnak egyik legkorábbi jele az 1922-ben Belgium és Luxemburg által létrehozott gazdasági unió, amely a gazdasági határok megszüntetését, a belga és a luxemburgi frank egymáshoz viszonyított árfolyamának rögzítését és közös statisztikai adatszolgáltatást jelentett.

Nemcsak a kisállamok, de a nagyhatalmak is azt a következtetést vonták le a háborúból, hogy a szuverenitás hagyományos felfogásán alapuló világrendet módosítani kell. Ennek a felismerésnek a jegyében született – meglehetősen ellentmondásos körülmények között – 1919-ben a Népszövetség, amelynek munkáját két ugyancsak állandó nemzetközi intézmény, a hágai székhelyű Állandó Nemzetközi Bíróság és a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal egészítette ki. A kialakuló rendszerezített nemzetközi együttműködés rövidesen olyan környezetet alakított ki, amely ugyan nem jelent meg kényszerítő erőként a nemzeti közigazgatási rendszerek számára, mégis egyfajta viszonyítási pontként befolyásolta a mindennapi gyakorlatot. A nemzetközi szervezetek összekötötték az együttműködésben részt vevő országok közigazgatási rendszereit és szakembereit. A kapcsolatteremtés és az együttműködés pedig kinyitotta

és érdeklődővé tette egymás iránt az addig zárt közigazgatásokat.

A rendszeres nemzetközi együttműködés kiépítésére tett kezdeti lépések azonban folytatás nélkül maradtak a huszadik század harmincas éveinek világpolitikai eseményei miatt. A Népszövetség tehetetlennek bizonyult a kialakult válság kezelésére, majd szétesett, a kirobbanó második világháború pedig úgy tűnt, hogy mindenfajta nemzetközi együttműködést hosszú távra levesz a napirendről.

Valójában magát a gondolatot a két világháború közötti időszak nemzetközi együttműködésének csődje egyáltalán nem tette idejétmúlttá. Jól mutatja ezt az is, hogy még véget sem ért a második világháború, amikor 1945. június 26-án aláírták a Népszövetség helyébe lépő Egyesült Nemzetek Szervezete alapokmányát. A továbblépés jeleként az év során létrehozták az ENSZ egyes speciális kérdésekkel foglalkozó úgynevezett szakosított szervezeteit, mint pl. UNESCO (Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezet), FAO (Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet). Nem csak az ENSZ révén bővült a rendszeres nemzetközi együttműködés. Ugyancsak 1945-ben jött létre – 1947-ben kezdte meg működését – az IMF (Nemzetközi Valutaalap) és a Világbank, amelyek részben a második világháború utáni újjáépítést és fejlesztést, részben pedig a rendszeres nemzetközi pénzügyi együttműködést voltak hivatottak szolgálni.

A már így is jelentősen sűrűbbé és intézményesítettebbé váló nemzetközi együttműködést a második világháborút követő amerikai külpolitikai doktrínának megfelelően regionális integrációs szervezetekkel erősítették meg. Így jött létre 1948-ban a nyugat-európai országok gazdasági talpraállását segítő úgynevezett Marshall-terv intézményi háttere, az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (OEEC, később OECD. 1949-ben alakult meg az észak-amerikai és nyugat-európai országok védelmi és biztonságpolitikai regionális szervezetként az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO). Az 1951-ben aláírt és 1952-ben hatályba lépett Párizsi Szerződés, amellyel Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország az Európai Szén- és Acélközösséget hozták létre, nem csupán egy új regionális együtt-

működés keret életre hívását jelentette, hanem az európai integráció kezdetét is.

Láthatjuk, hogy a második világháborút követő pár év a nemzetközi és regionális – ekkor még kizárólag kormányközi – szervezetek számának rohamos szaporodását hozta. Mindez azt jelentette, hogy a két világháború közötti időszak kudarcából a világpolitika alakítói nem azt a következtetést vonták le, hogy nincs értelme a rendszeresített együttműködésnek. Sőt, a lecke inkább abban állt, hogyan lehet fokozni az egymásra utaltságot termékeny együttműködéssé formáló intézményi kooperációt.

A vesztfáliai rendszer átalakulása

A két világháború látványos bizonyítékát adta annak, hogy az államok abszolút szuverenitásán alapuló vesztfáliai rendszer fölött eljárt az idő. Egyrészt, a haditechnika fejlődésével a kisebb területű vagy gyengébb gazdasággal rendelkező országok számára kétséggé vált az önvédelem képessége. Mivel magukat egyedül már nem tudták megvédeni, ezért vagy csatlakoztak egy erősebb államhoz vagy egy védelmi szövetségben igyekeztek részt venni. Bármelyiket is választották, mindkettő látványos rést ütött az abszolút szuverenitás és az önvédelmi képesség közképén.

Másrészt nyilvánvalóvá vált, hogy az egyes országok belpolitikai eseményei nem elszigetelt történések, hanem nagyon komoly hatással lehetnek más országok belpolitikájára, vagy éppen az egész világ alakulására. Az Egyesült Államokból kiinduló 1929-33-as világgazdasági válság nem csak amerikai belügy maradt. Komoly gazdasági, és legalább ennyire fontos társadalmi-politikai hatása volt az európai kontinensen is. Hasonlóképpen, a húszas évek német gazdasági válsága, majd az 1933-as parlamenti választások, amelynek eredményeként Adolf Hitler és pártja, a Nemzetiszocialista Német Munkáspárt alakított kormányt, rövidesen az egész földrész, sőt a világ jövőjét meghatározó események kiindulópontjává vált.

Mindezek a leckék azt tanították, hogy a vesztfáliai rendszerben abszolútnak tartott nemzetállami szuverenitás relativizálódott és helyébe a kölcsönös függés lépett. Azaz a világ egymásra utalt nemzetállamok olyan konglomerátumává vált, ahol bármelyik elem életében történő esemény kihatással lehet a többiekre vagy éppen az egész működésére is. A technikai fejlődés ered-

ményeként ez az egymásra utaltság tovább mélyült az azóta eltelt évtizedekben. Ma már nemcsak a biztonság- és védelmi politikai kihívások, a világgazdasági kölcsönös függőség, hanem a környezetvédelmi és természeti katasztrófák elhárításának feladata, sőt a jövővel kapcsolatos stratégiai tervezés is olyan feladatokat jelentenek, amelyeket az államok egyedül, elszigetelten nem tudnak megoldani. Az elmúlt időszak történéseinek köszönhetően a vesztfáliai rendszer megmozdulni látszik, és több jel is arra utal, hogy a korábbi éles határvonal belpolitika és nemzetközi politika között elmosódóban van.

Mindennek következményeként ma már a korábban zárt nemzeti közigazgatási rendszerek is egy egyre inkább a nemzetközi együttműködés által meghatározott térben működnek. Ennek a térnek az elemei megfigyelhetők a mindennapi működésben, és az általános elvek megfogalmazásának szintjén, illetve az ezek alkalmazása terén is. Mindazonáltal a kormányközi együttműködésen alapuló nemzetközi szervezetek működése alapvetően nem módosítja az egyes államok közigazgatási rendszerének logikáját. Alapvető szabályként fogadják el, hogy a közigazgatási rendszer kialakítása, annak intézményi összetevőinek meghatározása, és többnyire az eljárási kérdések szabályozása is teljes egészében az adott ország belügye.

Hanem is hoz létre univerzálisan alkalmazandó struktúrákat a kormányközi együttműködés folyamata mégis kialakít egyfajta kommunikációt az egyes nemzeti közigazgatási rendszerek között, mégpedig két irányban. Egyrészt horizontálisan, hiszen az együttműködésben részt vevő országok közigazgatási rendszerei egymással is kommunikálnak. A döntéselőkészítés vagy a döntés végrehajtása során a különböző nemzeti rendszerek folyamatosan kapcsolatban vannak egymással. Nemzeti hagyományoktól és sajátosságoktól függően intézményi vagy eljárási szempontból eltérőek lehetnek ugyan a különböző közigazgatások, azonban a rendszeressé váló együttműködés megköveteli az egymástól egyébként eltérő intézmények vagy eljárások egymásnak megfeleltetését és a partnerség kialakítását. Ez nem hoz létre azonosulást, még csak közeledést sem szükségszerűen, kétségtelen eredménye azonban, hogy az egymástól eltérő közigazgatási

rendszerek kapcsolatba kerülnek egymással és tanulnak egymástól, azaz a rendszeres együttműködés eredményeként átvehetnek egymástól jó és hasznos megoldásokat.

Másrészt kialakul egy vertikális kommunikáció is, azaz a tagállamok és a szervezet nemzetközi szintje között is kialakul egy rendszeres kapcsolat. A kormányközi nemzetközi szervezetek általában nem hoznak létre önálló közigazgatási rendszert nemzetközi szinten, hiszen ennek hiányoznak az alapvető lételemei. Az ottani döntéshozókészítés és döntéshozatal azonban szükségesé teszi intézmények, szabályok és személyzet létét, amely bizonyos esetekben relatív autonómiát adhat ezeknek az intézményeknek a nemzeti közigazgatási rendszerekkel szemben. Fontos hangsúlyozni, hogy a legtöbb esetben ez a relatív autonómia nem jelenti hierarchikus viszony kialakulását a nemzetközi és a nemzeti szint között. A mellérendeltségi viszonyban létrejövő kommunikáció itt is eredményezheti az egyszerű rendszeres együttműködés mellett a tapasztalatok vagy a jó megoldások cseréjét. Egyes esetekben ez az együttműködés már olyan széles és mély lehet a nemzetközi és a tagállami szint között, hogy a konvergencia, sőt egy nemzeti közigazgatási rendszer létrejöttének lehetősége is felvetődik. Látni fogjuk majd, az Európai Unió kapcsán egyes szerzők komolyan felvetik egy egysége európai közigazgatási tér megszületésének esélyét.

A legtöbb esetben azonban a hagyományos kormányközi együttműködés csupán gyakorlati kommunikációt alakít ki a nemzeti közigazgatások között, egységesülési vagy közeledési tendencia nem figyelhető meg. Önmagában azonban már ez a kommunikáció is komoly nyitást jelent az azt megelőző évszázadok zártsága után. Azt láthatjuk, hogy a közigazgatás a második világháború után a nemzetközi együttműködés fázisába lépett. Követve a nemzetközi politikai együttműködést a döntések előkészítésében és végrehajtásában komoly szerepet játszó közigazgatási rendszereknek is együtt kell működniük egymással.

A nemzetközi együttműködés elvi alapjai

A nemzetközi politikai együttműködés viszonylag korán szembesült azzal ténnyel, hogy a kooperáció megvalósulásához többé-kevésbé azonos – vagy legalább hasonló – szemlélet- és

értékbeli alapok szükségesek. Elvi szinten ez abban az evidenciában jelent meg, hogy az azonos értéket valló politikai rendszerek között nyilván a magasabb fokú a bizalom és így könnyebb az együttműködés, mint a különbözők között. Gyakorlati szinten pedig a fejlesztés- és segélypolitika keserű korrupciós és politikai tapasztalatai fejlesztették ki azokat az elvárásokat, amelyek az adott ország közigazgatása számára is befolyásoló környezetként jelentek meg.

Már a második világháború utáni években meginduló együttműködési formákban megfogalmazódnak azok az elvek és értékek, amelyek általánosságban kijelölik a közösség lehetséges tagságát. A Marshall-tervben csak azok az országok vehetnek részt, amelyek elismerik a piacgazdaság és a demokrácia értékeit, hasonlóan fogalmazza meg értékelkötelezettségét a NATO is. A következő évek gyakorlati tapasztalatai azonban tovább részletezik és konkretizálják ezeket az elveket, kialakítva a jó kormányzás koncepcióját és kritériumrendszerét. Az így kialakuló, az egyes nemzetközi szervezetekben hasonlóan megfogalmazott feltételrendszer a tagállami közigazgatási rendszerek számára is aktív, alakító nemzetközi környezetként jelenik meg, amennyiben ennek szellemében kell működnie a közigazgatásnak, ha részt akar venni az együttműködésben.

Így a nemzetközi környezet egyes országok közigazgatására gyakorolt hatását sok esetben nem a konkrét helyzetekben, hanem az általános elvek megfogalmazásánál érhetjük tetten. Az egyik ilyen általánosan megfogalmazott elv, sőt, mostanra elvárás a nemzeti közigazgatások működésével kapcsolatban az úgynevezett jó kormányzás szempontjainak alkalmazása.

Elsősorban a nemzetközi szervezetek számára nyújt ez garanciát, azon szervezetek számára, amelyek fejlesztési programjaikkal, adományokkal, együttműködési programjaikkal a nemzeti közigazgatásokkal kerülnek kapcsolatba, ugyanakkor a számukra a pénzügyi háttérrel biztosító országok felé pedig el kell számolniuk a jogszerű és felelősségteljes pénzfelhasználással. Mindez politikai kritériumok megfogalmazását is szükségessé teszi a nemzetközi együttműködés területén. S míg az államok szuverenitása a konkrét politikai megoldásokat vagy éppen a kormányzati politika irányultságát megvédi a vitássá tételtől,

a technikai-politikai alapelvek elégséges biztosítékot jelenthetnek a nemzetközi szervezetek számára az együttműködés közös nevezőjének megtalálására.

Az európai közigazgatások jelentős része azonban az elmúlt bő fél évszázadban nem csak kormányközi együttműködésben vettek részt. Európában az ötvenes évektől kezdve fokozatosan erősödött meg az a tematikájában és tagságában is folyamatosan bővülő regionális integráció, amelyet ma Európai Unióként ismerünk. Klaszikus kormányközi szervezetként kezdte meg működését, azonban az utóbbi évtizedek fejlődésének eredményeként példátlanul szoros, sok szempontból egyedi és formabontó megoldásokat felsorakoztató intézményi rendszerré vált, amely a nemzeti közigazgatások számára is új minőségű környezetet és újfajta kihívásokat eredményezett.

Az Európai Unió mint sajátos nemzetközi együttműködés

Az előbbiekben a közigazgatásra hatást gyakorló nemzetközi tényezőknél elsősorban azokat az államok közötti együttműködési formákat vetjük sorra, amelyek a hegyománys, úgynevezett kormányközi munkamódszeren alapulnak. Ezek jellemzője, hogy a döntéshozatal a nemzetközi diplomácia szabályai szerint alakulnak, azaz a résztvevő tagállamok egyenlők, az állami szuverenitás egyértelmű birtokosai, tovább azonos szavazatmennyiséggel rendelkeznek, és a szervezet döntéseinek meghozatalához konszenzusra van szükség.

A hagyományos nemzetközi együttműködési formák mellett azonban az elmúlt évtizedekben Európában kialakult egy, a többi államközi kooperációhoz képest több sajátosságot is felmutató regionális integráció, az Európai Unió. Míg a hagyományos kormányközi együttműködésen alapuló szervezetek kisebb mértékben érintik az állami szuverenitást, és így a nemzeti közigazgatásoknak is inkább csak elvi jelentőségű, tág mozgásteret megengedő viszonyítási pontokat ad, addig az európai integráció során a tagállamok a szuverenitásuk egy részének gyakorlását is átengedik a közösségi intézményeknek, és adott esetben a tagállami közigazgatásokat is azonos, konkrét teljesítendő feladatok elé állítja.

Az 1951-es Párizsi Szerződéssel létrejövő Európai Szén- és Acélközösség, valamint az 1957-es Római Szerződéssel megalakuló Európai Gazdasági Közösség és Európai Atomenergia Közösség 1967-től Európai Közösségek néven egységes intézményrendszerrel bíró szervezet 1993-tól viseli az Európai Unió nevet. Noha a kezdeti lépések még egy klasszikus, kormányközi együttműködés megteremtését körvonalazták, mind a tervek, mind pedig egyes sajátos megoldások túlmutattak az akkor sokak által reálisnak tartott kereteken.

A többi hagyományos együttműködési formához képest fontos eltéréseket okozott az intézményrendszer kialakítása, illetve a kialakuló jogrendszer egyes sajátosságai. Az Európai Szén- és Acélközösség esetében a Főhatóság, az Európai Közösségek, majd Unió esetében pedig az Európai Bizottság volt az az intézmény, amely kezdetől fogva új elemet jelentett a nemzetközi együttműködésben. Ezek a testületek ugyanis nem csak az egyébként a hagyományos államközi együttműködésben megszokott állandó titkárságok voltak, amelyek a szervezet mindennapi életét kiegészítő, a tagállamokat koordináló, de nekik mindig alárendelten működő szerepet töltenek be.

A Főhatóság és a Bizottság már a döntéselőkészítési, a döntési és a végrehajtási szakaszban is komoly szerepet kapott, akár olyan mértékben is, hogy a tagállamokkal önállóan szankciókat alkalmazhatnak, vagy más közösségi intézményhez – elsősorban a Bírósághoz – fordulhatnak. Ez a lehetőség ugyan szakpolitikailag csak korlátozott területen, alapvetően a közös piac kiépítését segítő politikák témáira korlátozva állt fenn, mégis azt modhatjuk, hogy ezzel az európai integráció már a kezdetektől megteremti a hagyományos kormányközi együttműködés kereteiből való kilépés lehetőségét.

A másik, már a kezdetben megnyilvánuló sajátosság a közösségi jogrendszer létrejötte, illetve annak közvetlen hatály és elsőbbsége a nemzeti jogszabályokkal szemben. Mindez azt jelenti, hogy a gazdasági integráció területén a közösségi intézmények által megalkotott jogszabályokat a tagállamok – eltérően a nemzetközi jogi normáktól – mindenféle ratifikációs és átültetési eljárás nélkül alkalmazhatják, sőt, kötelesek alkalmazni. Amennyiben pedig az elfogadott közösségi jogszabály és a nemzeti jogszabály egymással

űtközik, akkor a nemzeti jogszabályt kell módosítani, hogy a közösségi jogrenddel az összhang helyreálljon.

A közösségi jognak ezek a sajátosságai már kifejezetten nem a kormányközi együttműködés megszokott megoldásaira, hanem sokkal inkább egy föderáció belső jogrendjének hierarchiájára emlékeztetnek. Igaz ugyan, hogy a tematikai korlátok, valamint az a tény, hogy a jogszabályokat a tagállamok miniszterei magában foglaló Tanács hozza meg, nem csorbítja a nemzeti szuverenitást, mégis azt mondhatjuk, hogy az európai integráció már a kezdetektől fogva magában hordta a hagyományos együttműködés kereteinek meghaladását.

Mindez persze már a kezdetektől fogva új helyzet elé állította a tagállamok közigazgatásait is. A Bizottság szakpolitika-formáló szerepe, a közösségi jog belső jogként való megjelenése, az integráció előrehaladtával az ügyek szaporodása és a Tanács működésének intenzívebbé válása mind a jogalkalmazás, mind pedig a döntéselőkészítés és végrehajtás területén azt eredményezte, hogy a diplomáciához tartozó és a hagyományos belpolitikához tartozó belügyek határára fokozatosan alakult ki a két, sokszor eltérő logikájú terület keverékeként az európai ügyek tartománya. A múlt század nyolcvanas éveinek közepéig a gazdasági integráció területén a közösségi intézmények és a közösségi jogszabályok már nem külső tényezők voltak a tagállami közigazgatások számára, hanem a mindennapi működést meghatározó belső elemek.

Államépítés vagy nemzetállamok együttműködése?

Európai politikai rendszerek esetében a nyolcvanas évektől kezdve a politikai – és ezen belül a közigazgatási – rendszerek nemzetközi környezetének elemzésénél fokozottan kell számításba venni az Egységes Okmánnyal új lendületet nyerő európai integrációt. Az 1987-ben hatályba lépett Európai Egységes Okmány hivatalos célja az európai integráció eredeti küldetése, az egységes európai belső piac megteremtése volt. Az ennek eléréséhez megcélzott intézményi reformok azonban két területen is mély változásokat hoztak, új karaktert adva ezzel az egész folyamatnak. A belső piaci program kiteljesítésének jegyében új szakpolitikákat hoztak létre közössé-

gi szinten, és ezekben a Bizottság az eddigieknél sokkal komolyabb hatáskörökkel bírt. Másrészt, a döntéshozatali rendszer reformjával az európai integráció, legalábbis a szakpolitikai döntéshozatal területén letért a hagyományos kormányközi együttműködés logikájáról, és szélesítette az addig kizárólag csak a közös piaccal kapcsolatos alacsonyabb szintű szakpolitikai döntéseknél alkalmazott közösségi munkamódszert.

Az új, az eddigieknél szélesebb körben alkalmazott minősített többségi döntéshozatal logikájából adódóan egyértelműen túllép a hagyományos nemzetközi együttműködésen. Itt ugyanis a tagállamok már nem egyenlők, hanem nagyságuktól és népességarányuktól függően eltérő szavazatmennyiséget birtokolnak. Ez a logika sokkal inkább egy föderáció belpolitikai döntéshozatali logikája, mintsem egy hagyományos nemzetközi együttműködésé.

Így a nyolcvanas évektől kezdve a politikatudomány is egyre aktívabbá vált az európai integráció fejleményeinek értelmezésében. Fokozatosan bontakozott ki az az értelmezés, miszerint európai szinten is kialakulóban van egy politikai rendszer, amely azonban – születési körülményeinek és fejlődési sajátosságainak köszönhetően – döntően különbözik az európai államfejlődési hagyományoktól, és csak nagyon nagy távolságból találunk az amerikai államfejlődés mintáira visszaköszönő elemeket is.

A legfontosabb megkülönböztető ismérv itt az autoritativ hatalmi központ hiánya. Eltérően az európai és az amerikai – sőt, azt mondhatjuk, az összes ismert – államfejlődési folyamatoktól, az európai integráció közösségi szintje úgy mutat fel egyes államszerű attribútumokat, úgy közösíti a szuverenitás egyes elemeit, hogy közben nem hoz létre szuverént, azaz nem jön létre olyan autoritativ hatalmi központ, amely a legális és legitim kényszerítés lehetőségét birtokolva az államszerű működés magja lehetne. Egyfajta, sajátos politikai rendszer azonban ezen hiányosság mellett is kiépülőben van európai szinten. Azok, akik úgy gondolják, hogy itt nem csak egy kivételes helyzetben megvalósult rövid ideig tartó megoldásról van szó, a kormányzati tevékenység új típusáról kezdtek el beszélni. Ez alapozza meg a kormányzás-elméletek (*governance theories*) és

az új közigazgatás elméletei (*new public management*) népszerűvé válását.

Az analógiák keresését, és az európai integráció államfejlődéshez hasonló értelmezését tovább erősítették a kilencvenes évek fejleményei. Az 1993-ban hatályba lépő új alapszerződés, a Maastrichti Szerződés már egyértelműen a politikai integrációt tűzte maga elé célul. Ennek jegyében döntöttek az Európai Unió elnevezés mellett. Az évtized végén az euró, a közös pénznem jelezte a hagyományos, nemzetállami szuverenitás átalakulását, az integráció föderatív elemeinek erősödését. Mindennek eredményeként az ezredfordulón már sokan az Európai Uniót mint olyan politikai közösséget definiálták, amely rövidesen a klasszikus államiság minden tulajdonságát fel tudja vonultatni a közösségi szinten.

Ez a megváltozott nemzetközi és értelmezési környezet új igazodási pontokat jelentett a kormányok, és a nemzetállami közigazgatások számára is. A nemzetközi szervezetek növekvő jelentősége, az államok egyre erősebb kölcsönös függősége kinyitotta a közigazgatási rendszereket, amelyek így a nyolcvanas évektől kezdve nemcsak kifelé zárt nemzeti rendszereket jelentettek, hanem egy, egymással és a nemzetközi térrel egyre intenzívebb kommunikációban lévő nemzetközi hálózatot is alkottak.

A Maastrichti Szerződéssel új lendületet nyert folyamatot egy világpolitikai esemény is segítette. Az 1989-90-es közép- és kelet-európai demokratikus átmenetek a szocializmus megsemmisülésével hirdelen azt a már elveszítettnek hitt lehetőséget élesztették újra, hogy Európa – és vele együtt Németország – egyesülhessen, a hidegháború véget érjen. Ez azt jelentette az Európai Unió akkori tagállamai számára, hogy történelmi perspektívában fel kell készülni egy újabb, minden eddigieknél nagyobb és nehezebb, de történelmi és erkölcsi okokból szükségszerű bővítésre, valamint hogy erre alkalmassá kell tenni az intézményrendszert és a döntéshozatali szabályokat.

Nyilvánvaló volt már akkor is, hogy az eredetileg hat állam együttműködésére alapozott döntéshozatal és végrehajtás már a tizenöt államot magában foglaló EU-ban sem tud hatékonyan működni, nem is beszélve az esetleges keleti bővítés utáni helyzetről. Ezért, jóformán

még meg sem száradt a tinta a Maastrichti Szerződés szövegén, amikor 1996-ban már összeült az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferencia, majd az ezredfordulón a Nizzai Szerződés tesz újabb kísérletet az intézményi kérdések rendezésére.

Az ezredfordulón egymást érik az európai integráció karakterét alapvetően megváltoztató események. A közép- és kelet-európai demokráciák kialakulásával járó átmeneti instabilitás, a Szovjetunió és Csehszlovákia felbomlása, valamint a délszláv háború következményeként sokan a politikai unióban vagy éppen az európai föderációban látták a jövő útját. A Maastrichti Szerződéssel létrejött Gazdasági és Monetáris Unió erősítéseként 1997-ben elfogadták a Stabilitási és Növekedési Paktumot, amely a tagállamok költségvetési fegyelmének erősítését tűzte ki célul, 1998-ban pedig megkezdte működését az Európai Központi Bank. 1999. január elsején megjelent az euró mint közös elszámolási egység, amely 2002-től kezdve már tényleges pénzként jelezte a hagyományos nemzetállami szuverenitás egyik fontos elemének közösítését és közösségi szintre emelését.

Az európai integráció föderatív elemeinek erősödése még látványosabbá tette azonban az intézményrendszer politikai legitimációjával kapcsolatos hiányosságokat. Ráadásul az 1995-ben hivatalba lépett, Jacques Santer által vezetett Bizottság – először az európai integráció történetében – egy politikai-korrupciós botrány miatt idő előtt kénytelen volt hivatalából távozni. A botrány éles fényt vetett a közösségi intézmények felelősségének problémáira, és egyben remek érvet adtak azon politikusok kezébe, akik ellenezték a politikai és az addigiaknál szorosabb gazdasági integrációt, és az EU-t nemzetállamok közötti szabadpiaci együttműködésként szerették volna látni. Aggodalmaikat felerősítette a közép-európai demokráciák stabilitásával kapcsolatos általános bizalmatlanság. Sokan azzal érveltek, hogy az instabil országok felvételével maga az Európai Unió és annak tagállamai is gyengébbek és kockázatosabbak lesznek a jövőben.

A kialakult helyzetben tehát a közösségi szintre egyszerre nehezedett egy egységesítő és egy, a klasszikus nemzetállami együttműködésre visszatérést hirdető nyomás. A gazdasági

integráció befejezése, az eredmények konszolidálása, és mindenekelőtt a közös pénz stabilitás föderációszerű együttműködést tett szükségessé a tagállamok, azok szakpolitikai közigazgatásai és a közösségi intézmények között. Ugyanakkor a politikai intézmények legitimációs problémái, valamint a közép-európai térséggel kapcsolatos bizalmatlanság a nemzetállami különállást részesítette előnyben.

A dilemma megoldására az európai integráció döntéshozói az előrelépést választották megoldásnak. Először is, a tagállamokkal kapcsolatos költségvetési kritériumokhoz hasonló politikai kritériumrendszert fogadtak el 1993-ban koppenhágai kritériumok néven, amelyet a felvételre váró közép- és kelet-európai tagjelölt országoknak teljesíteniük kell. A koppenhágai kritériumok teljesítése során a tagjelölt államok kötelezettséget vállaltak a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos elvek tiszteletben tartására. Az ugyancsak a csatlakozási tárgyalásokra megfogalmazott 1995-ös úgynevezett madridi kritérium volt az első közösségi dokumentum, amely kifejezetten a nemzeti közigazgatásokkal is foglalkozik, amennyiben előírja a tagjelölteknek adminisztratív kapacitásuk megerősítését.

A közigazgatás és a teljesítménye, mint immár nemcsak nemzeti belügy, hanem az európai integráció hatékonyságának kérdése, innentől kezdve egyre gyakrabban jelenik meg a közösségi szinten. Míg a már tagsággal rendelkező országok közigazgatási rendszereivel kapcsolatban a Bizottság tartózkodik közös feltételek megfogalmazásától, addig a tagjelöltek teljesítményéről szóló 1997-es bizottsági vélemény már részletesen tartalmazza azokat a reformokat, amelyeket a tagjelöltek közigazgatási reformjai során szükséges végrehajtani. Négy területet említ a Bizottság, ahol annak érdekében, hogy az ország közigazgatása a közösségi joganyagot alkalmazni tudja lépéseket kell tenniük a tagjelölteknek.

Ezek:

- A közszolgáltatárra vonatkozó külön szabályozás
- Az élethossziglani közszolgálati pálya feltételeinek megteremtése
- A közszolgálat politikai semlegességének biztosítása

- A magánszektor és közszolgálat közötti fizetési különbségek csökkentése.

A tagjelölt országok közigazgatásával támasztott közösségi kritériumok immáron meglehetősen részletességgel vallanak arról, hogy miből áll a közösségi intézmények által elképzelt jó közigazgatás képe.

Ezzel a folyamattal párhuzamosan kísérletek történtek a már tagsággal rendelkező országok belső közigazgatási együttműködésének erősítésére. A belső piaci program végrehajtása során már szorosan együttműködő közigazgatások jelentősége erőteljesen növekedett európai szinten is, amikor az 1995-ben hivatalba lépő Santer-bizottság szakpolitika formáló Bizottságként határozta meg önmagát. Ettől az időszaktól kezdve jelennek meg olyan kimutatások és teljesítmény-jelzőszámok, amelyek alapján értékelni és rangsorolni lehet a tagállami közigazgatásokat a közösségi jog végrehajtásának hatékonysága alapján. További lépést jelentett a 2000-ben elfogadott európai Alapjogi Charta, amelynek 41. cikke szabályozza a megfelelő ügyintézéshez való jogot is.

Részben a politikai integráció gondolatának erősítése, részben pedig a Santer-bizottság bukását követő általános elbizonytalanodás és bizalmi válság kezelése arra ösztönözte a Bizottságot, hogy elindítsa az európai kormányzás ambiciózus reformprogramját. Ennek első elemeként 2001-ben közzé tette az európai kormányzásról szóló Fehér Könyvét (European Commission 2001), amely egyrészt összefoglalta azokat az értékeket, amelyeken az európai szintű jó kormányzásnak nyugodnia kell. Emellett négy stratégiai változtatást javasolt a közösségi intézmények működésére, amely változások értelemszerűen a tagállami közigazgatásokra is hatással vannak.

Az Európai Bizottság megfogalmazásában a jó kormányzásnak az alábbi öt alapelven kell nyugodnia:

Nyitottság elve: az európai intézményeknek nagyobb fontosságot kell szentelniük a döntéshozatal során az átláthatóságnak és a kommunikációnak;

Résztétel elve: a polgárokat minél nagyobb mértékben be kell vonni a szakpolitikai javaslatok megfogalmazásába, illetve a döntések végrehajtásába;

Elszámoltathatóság elve: a döntéshozatali eljárás során minden résztvevőnek tisztában kell lennie a szerepével, csak így várható el tőlük, hogy felelősséget is vállaljanak tevékenységükért;

Eredményesség elve: minden döntést a megfelelő szinten és időben kell meghozni, és biztosítani kell a végrehajtáshoz szükséges eszközöket;

Koherencia elve: noha az Európai Unió hatáskörébe rendkívül szerteágazó szakpolitikák tartoznak a működés során biztosítani kell ezek koherenciáját.

A közösségi intézmények döntéshozatalának javítására a Bizottság alapvetően az alábbi az alábbiakat javasolta:

Az állampolgárok és a civil társadalom képviselőinek nagyobb fokú bevonása a döntéshozatalba és a végrehajtásba;

A közösségi joganyag egyszerűsítése, a jogszabályalkotás gyorsítása, a nemzeti szintű jogalkalmazás hatékonyságának növelése;

A nemzetközi intézmények és a globális rendre vonatkozó jogalkotásban való mélyebb részvétel;

A közösségi intézmények politikai stratégiájának újradefiniálása.

A megfogalmazott reformjavaslatok közül a nemzeti szintű jogalkalmazás hatékonyságának növelése érdekében a Bizottság szokatlan módon a tagállami közigazgatások működésére vonatkozóan is fogalmazott meg javaslatokat. Így javasolta, hogy jöjjön létre egy olyan együttműködés a közigazgatások között, ami lehetővé teszi a jó gyakorlatok és a hasznos tapasztalatok cseréjét. Hasonlóképpen, hasznosnak tartotta volna a Fehér Könyv, ha a központi közigazgatásokon belül speciálisan a közösségi jog alkalmazásáért és

annak koordinációjáért felelős egységek jönnek létre.

Az ezredforduló integrációs lendületét azonban megtöri az európai alkotmánytervezet kudarca. A francia és a holland elutasító népszavazási eredmény világosan megmutatta az integráció akkori korlátait. Ennek következtében a végül elfogadott Lisszaboni Szerződés államalapítás helyett inkább csak a meglévő struktúrák egyszerűsítésére és megerősítésére tett kísérletet.

A fejezetemben feltett kérdésre ma tehát az a válasz adható, hogy az európai integráció egy sajátos regionális nemzetközi együttműködés, ahol a hagyományos kormányközi elemek mellett növekvő – és egyedien nagy – számban találhatók meg a közösségi munkamódszerre jellemző, sőt, időnként kifejezett föderalista megoldások.

Jelenti-e ez a tagállamok közötti egyre szorosabbá váló szakpolitikái együttműködés a döntéseket előkészítő és azokat végrehajtó tagállami közigazgatások valamilyen egyesülését egyfajta európai közigazgatási térben? Ezt a kérdést járjuk körül a következő fejezetben. (folytatjuk!)

NAVRACSICS TIBOR

Felhasznált irodalom:

European Commission 2001: White Paper on Governance; Communication from the Commission of 25 July 2001 „European Governance – A white paper [COM(2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001]

March, J.G. – Olsen, J.P. 1998: The Institutional Dynamics of International Political Order; *International Organization*, 52, 4, Autumn 1998, pp. 943-969.

Olsen, J. 2003: Towards a European administrative space?; *Journal of European Public Policy*, 10:4 August 2003:506-531

A politikai érték-konzervativizmus perspektívái a 21. században

Leo Strauss, Polányi Károly és Segesváry Viktor pályaképei alapján

A 20. században a konzervativizmus eszmétörténetének meghatározó személyisége Leo Strauss (1899-1973). Filozófiája szorosan kötődik a modernség válságjelenségeihez. Szerinte a nyugati civilizáció alapvető konfliktusa a *racionalizmus* és a *hit* kapcsolatának problematikája. Műveiben összeveti a *jó életre* vonatkozó bibliai eredetű elveket a modern filozófia álláspontjaival. Láncki András szerint „Ez a föloldhatatlan konfliktus táplálja a nyugati civilizáció fejlődését. Bármilyen merész lépésekre szánta is el magát a ráció a hosszú évszázadok alatt, amikor a racionális válaszok nem voltak kielégítőek, mindig a kinyilatkoztatáshoz fordultak az emberek. Athén a racionális, filozófiai gondolkodás szimbóluma, Jeruzsálem pedig a hité, a kinyilatkoztatásé, a Bibliáé. Egyik oldal sem tudott soha teljes sikert aratni a másik fölött, mert ha ez bármikor bekövetkezne, az a nyugati civilizáció végét jelentené. Ez a konfliktus áll Strauss politikai filozófiájának a hátterében.” (1)

Strauss kiindulópontja a modern kor válságjelenségeinek vizsgálata, amelyben a nyugati ember egyre inkább elveszíti hitét a racionalizmus mindenhatóságában. Ez nemcsak politikai, hanem morális és kulturális válságot is jelent. Mindehhez szorosan kapcsolódik az is, hogy túlzottan hamar szakítottunk a premodern értékekkel, illetve jellemző a modern tudomány önhittsége, ami gyakran szövődik össze ideológiákkal. *Strauss fontos megállapítása az is, hogy a modern kor politikai filozófiája egyre kevésbé értékközpontú, s ennek oka a morális tartalmaktól való távolságtartás.* Veszélyben látja az európai kultúra értékeit, illetve egyre felületesebbnek tartja a modern nevelés hatékonyságát. „Felfogása szerint a modern politikai gondolkodás az antik politikai filozófiai hagyománnyal való radikális szakítás folyamán keletkezett. A hagyományos és a modern politikai gondolkodás szembeállítása a modernség válságára vonatkozó filozófiai álláspont alátámasztásául szolgál. A modernség válsága a nyugati racionalizmus válsága, a nyugati kultú-

ra céljának az elhomályosulása. A racionalizmus válságának legnyilvánvalóbb jele a modern tudományoszmény megingása – olyan gondolat ez, amely a 19. század második fele óta gyakran elhangzott. Strauss nem volt eredeti gondolkodó abban az értelemben, hogy fölfedezett volna bármi „újat”. Viszont sajátos nézőpontja, valamint a régi szövegek elmélyült tanulmányozása és egyéni interpretálása megkülönböztetett helyet biztosított számára a túlnyomóan pozitivisták amerikai politikatudományon belül. A modern tudomány válságát Strauss a politikai gondolkodás területén próbálta meg értelmezni. Miben különbözik a modern politikatudomány a klasszikustól? Strauss válasza: abban, hogy a modern, pozitivisták politikatudomány lemondott az értékek vizsgálatáról és a politika morális aspektusának elemzéséről. Hogyan jutott idáig a politikatudomány? A válaszáért vissza kell mennünk a modernség kezdetéhez, Machiavelli, Hobbes, Locke és a többi klasszikus modern politikai gondolkodó tanításához. Velük kezdődött az a folyamat, amely a politikai gondolkodás megváltoztatásához vezetett és az értékmentes politikatudomány jelszavában csúcsosodott ki.” (2)

Strauss képviselte azt az illúziót, hogy a modern politika erkölcstelenségével szembeállította az antik városállamok közéletében tapasztalható erkölcsiséget. Az európai civilizáció létrejöttében hangsúlyozza a Biblia és az antik görögök szellemiségét. Szerinte a modernitás világa akkor csúszott félre, amikor az egyre önhittebb racionalizmus nevében fokozatosan elutasították a vallást és a panteizmust, és ezzel párhuzamosan került előtérbe az ateizmus. Arra is felhívja a figyelmet, hogy a jó élet alapjai azonosak az igazságossággal, a szeretettel és a jóindulattal, de a modernitás gondolkodói ezeket az értékeket eltávolították a vallástól, s ezt a problémát a 19. században Nietzsche képviselte a leghatékonyabban: „... döntő esemény következett be úgy az 1870-es és 1880-as évek tájékán: felbukkant Nietzsche. A nietzschei kritikát egyetlen tétellel vezethetjük vissza:

a modern ember meg akarja őrizni a bibliai moralitást, miközben elhagyja a bibliai hitet.” (3)

Strauss a modernség válságát a *historizmus* kritikáján keresztül is jellemzi. A történelem vizsgálata és tanulságainak számbavétele igazából a 18. századtól válik fontossá (a történetfilozófia kifejezés például Voltaire találmánya), és legfőképpen a német intellektuális gondolkodásban vált a társadalomtudományok részévé. Ennek szellemében bármely esemény, eszme stb. változásának megértése a történeti hermeneutika alapján művelendő. Strauss megfordítja a történeti megismerés irányát, és nem a jelenből következtet a letűnt korok összefüggéseire, hanem a múlt jelenségeiből építkezik a jelen felé. (4) Ezt még kiegészíti azzal a módszerrel is, hogy a történelmi elemzés tárgyaként szolgáló korszakot az akkor élt emberek gondolkodásának rekonstrukciója alapján vizsgálja, tehát az egykori önértelmezéseket veszi alapul.

Strauss historizmus-kritikája arra irányul, hogy megkísérelje a modern politikai filozófiát rehabilitálni. Ebben jelentős teret biztosít a modernitást legfőképpen jellemző progresszivitáselv bírálatának. Ebből fakad korunk egyik irreális illúziója, a végtelen fejlődés eszméjébe helyezett csodavárás, ami a hedonista életszemlélet partalan terjedésével párhuzamos. Itt már jelen van Straussnál – igaz implicit módon – a modern tömegtársadalom fogyasztói világának kritikája. Mindezzel rámutat arra, hogy a historizmus a 20. századra a *nihilizmusba* torkollott. Ez a végpont egy sajátos útvonalt záróakkordja. „A történeti iskola a francia forradalommal szembeni reakcióként született meg. A historizmus több fejlődési szakaszon ment keresztül, s azzal lépett föl, hogy a helyi és időleges tényezők fontosabbak, mint az egyetemes normák. Azáltal, hogy a historista iskola jelentéktelennek nyilvánította az egyetemes normákat, egyben ki is húzta a talajt minden olyan törekvés alól, amely túl akar emelkedni a konkrétan, az aktuális körülményeken. Ugyanakkor a historizmus nagy erőfeszítéseket tett, hogy pótolja az elveszett normákat. Fejlődésének második szakaszában a historizmus a pozitívizmus egyik válfajaként jelent meg. Deklarálták, hogy a pozitív tudomány egyszer és mindenkorra a teológia és a metafizika helyére lép: empirikus megismerés révén valódi ismeretekre tehetünk szert.

A historista iskola hiába keresett konkrét normákat, ez nem sikerült neki, viszont az egyetemes normákat mind fölszámolták.” (5)

Strauss történeti és politikai filozófiája, s azon belül konzervatív eszmerendszere jelentős hatást gyakorolt a múlt század hetvenes éveitől az Egyesült Államokban, ahol 1933-tól haláláig három egyetemen is tanított. Tanítványainak és követőinek (straussziánusok) két csoportja alakult ki. (6) Az elsőt *chicagói iskolának* nevezték, és főleg liberális-baloldali értelmiségből verbuválódott (Irving Kristol, Paul Wolfowitz, Donald Rumsfeld, Abram Shulsky). Tevékenységük fő célja egy magasan kvalifikált, intellektuális elit létrehozása. A másik csoportot *keleti straussziánusoknak* nevezték, s ők a liberális és globális demokrácia úttörőinek tekinthetők.

Strauss elmélete rendkívül fontos szerepet töltött be az elmúlt negyven esztendőben az Egyesült Államok politikai és gazdasági adminisztrációiban, hiszen főleg a Reagan korszaktól az amerikai stratégiák meghatározó elve a neokonzervatívizmus. (7) A straussziánus politikusok rendszeresen tartottak évente informális találkozókat, ahol főleg Amerika világpolitikai szerepe volt a téma. Itt alakították ki a legfelsőbb bíróság bírái, a Fehér Ház és a Pentagon munkatársai azt az ideológiát, amely – szerintük – meghatározza az Egyesült Államok különleges szerepét a 21. században. E politikusok számára a legfontosabb elméleti kötőanyag az volt, hogy a liberális demokráciák nem képesek polgáraik számára követendővé tenni az intellektuális és erkölcsi normákat. „Az ebből levont gyakorlati konzekvencia végzetes: a társadalmi eliteknek jobban áll, sőt, kötelességünk az igazság manipulálása. Szabadságukban áll, hogy „kegyes hazugságok”-hoz és az igazság szelektív használatához folyamodjanak, amint azt Platón javasolja. A Strauss által élete végéig vallott politikai filozófiának elsősorban ezek az elemei idézik a fejére manapság Amerikában azt a vádat, hogy a náci-kon tanulmányozta a tömegmanipuláció módszereit. A Wolfowitzhoz hasonló straussziánusokról és az iraki háború többi mozgatójáról pedig azt gyanították, hogy csupán a politikai tanulságot vonták le Strauss munkásságából a saját céljaik érdekében. A Szaddám Huszein ellen viselt háború részben kitalált okai a németországi emigrán-

sok filozófiai örökségéből fakadnak. Így jön létre az összeszküvés-elmélet, amely szerint Strauss a bábjátékos, s az általa mozgatott szálakon függnek a Bush-kormányzat tagjai.” (8)

Sokan vizsgálták azt, hogy Strauss, mint politikai filozófus, miként érte el azt a sikert, hogy ily nagy népszerűsége tett szert az amerikai gazdasági és politikai élet befolyásos vezetőinek körében. Az elemzők egyetértenek abban, hogy Strauss egyetemi szemináriumai váltak rendkívül közkedvelté, ahol legfőképpen az antik szerzőkről tartott előadásokat, és a jelenkorral viszonylag keveset foglalkozott. Hallgatóit elbűvölték Szókratész és Platón történetei az örök igazságokról, és megtanulták tisztelni a nagy filozófusokat. A klasszikus történeti példák rámutattak arra, hogy hová jut az a modern társadalom, ahol középpont nélkülűvé és engedékennyé válik az erkölcs, ahol parttalanra lesz a szexuális forradalom, és háttérbe szorul az intellektualitás szemlélete. Mindebben belátható volt az is, hogy a vallás szekularizációja gyengíti az államberendezkedés tartósságát.

Strauss az Egyesült Államok létrejöttének történetében az egyik fő problémának azt tartotta, hogy az európai vallásüldözések elől elmenekült alapítók elválasztották az államtól az egyházat, s ennek következtében romlott meg fokozatosan a közmorál. Ugyancsak a neokonzervatív ideológia elméletéből fakadt az, hogy Amerikában a fontos politikai küzdelmeket kulturális értékekbe burkolva vívják meg. Az egyik ilyen vita arról szólt, hogy a magánélet politikai jellegű-e vagy sem? A neokonzervatívok szerint az államnak nem kell beavatkoznia a gazdaságba, viszont a polgárok magánéletével törődnie kell. (9)

Apolitikai elemzők szerint a neokonzervatívok hatalmának két forradalma zajlott le az utóbbi harminc esztendőben: az első Reagan elnökségének két ciklusát jelentette, míg a második az ifjabb Bush megválasztásával kezdődött. Közös jellemzőjük, hogy a Fehér Ház politikája fontos szerepet juttatott a keresztény vallásoknak az amerikai patriotizmus újraépítésében. A második iraki háború óta a konzervatív eszmerendszer középpontjába az amerikai külpolitika került. W. Bush első megválasztásakor a neokonzervatív szemléletű gazdaság és politika legfőbb képviselői támogatólag sorakoztak fel, és – hűségesen kitartva – szerepet vállaltak az újraválasztásban

is. Eredményességük egyik szellemi inspirációja az volt, hogy az evangéliumi keresztény elvek hangoztatásával képesek voltak a különféle vallási közösségekhez tartozók szavazatait begyűjteni. „A közeledésben nagy szerepet játszik, hogy a neokonzervatívok elkötelezett Izrael-pártisága találkozzon az ún. *fundamentalista keresztények* valóságilag legitimált politikai felfogásával, a keresztény cionizmussal. Ennek alapja a már említett amerikai mítosz: a pioneer-ek üldözött csoportja felépíti saját szabad államát, s ezt a hagyományt visszahangozza Izrael alapító mítosza is. Amerikában e tradíció, az ebből kinövő patriotizmus és vallási attitűd megtestesítői az *evangéliumi neoprotestáns, projudaista* kisegyházak, amelyek elkötelezettek a Biblia szó szerinti értelmezésében. A *keresztény cionistáknak* nevezett, politikailag igen aktív *evangéliumi-neoprotestáns* réteg filozófiájában az eredeti amerikai pioneer-mítosz összeolvadt Izrael állam mítoszával.” (10)

Az elmúlt negyven esztendőben a neokonzervatív elit az amerikai élet szinte minden területén vezető szerepet vívott ki. Rendkívül fontosnak tartották a befolyás kiépítését a kutatóintézeteken és az egyetemeken. Innen táplálkoznak a különféle tervezőhálózatok, amelyekhez folyóiratok és könyvkiadók kapcsolódnak nagy számban. Nagy hangsúlyt helyeztek a politikai marketingre és a lobby tevékenységre. A fő céljuk a közélet tematizálása, azaz nagyban meghatározták a nyilvános diskurzusok témáit, és így a médiakon keresztül képesek voltak befolyásolni a választásokat. Mindehhez a támogatási feltételeket a széles körben megszervezett alapítványok biztosították. (11) Mindennek következtében a neokonzervatív irányzat az Egyesült Államokban jelenleg is meghatározó szerepet tölt be, s ezt annak köszönheti, hogy tudatosan kiépített szellemi bázisai alapján a társadalmi és a politikai élet szinte minden területén jelen vannak a képviselői.

Az amerikai konzervatív eszmerendszer gyakorlati működésének tapasztalatai között fontos szerep jut az *értékkonzervativizmus* elveinek. Ennek közgazdasági alapjai tekintettel vannak arra is, hogy a társadalomban reális szükségletek mutatkoznak olyan javak iránt is, amelyeket a piaci mechanizmusok nem kínálnak fel, illetve a mindennapi életnek megtalálhatóak olyan területei is, ahol nem a fogyasztói szemléletmódok

és kényszerek uralkodnak. A konzervatív állam koncepciója tekintettel van a társadalom azon csoportjaira és rétegeire is, amelyek nem tudtak bekapcsolódni a versenybe, avagy kihullottak abból. Ennek a magatartásmódnak az alapja az etikai elvekből fakadó szolidaritás. Mindennek politikai célja pedig az, hogy egy nagy létszámú társadalomban az aszociális tömegeket a kormányzat kezelni legyen képes.

Ugyanakkor a konzervatív állam nem vállalja fel a szociális juttatások és szolgáltatások klasszikusan jóléti elvét, hiszen ha a polgárok egyre nagyobb tömege tekinti természetesnek az ingyenes és kedvezményes szolgáltatásokat, akkor csökken a társadalom tagjainak elvárható öngondoskodási képessége. Ez a folyamat pedig könnyen vezethet konfliktusokhoz, válságokhoz. Itt a legfőbb feladat a jóléti programok optimális mértékeinek megtalálása. „Amit tehát a modern értékonzervativizmus valójában célul tűzhet ki, azt a legtalálékosabban a „szociális piacgazdaság” (sajnálatos módon mára kissé elkopott) fogalmával ragadhatjuk meg. Némi sarkítással és egyszerűsítéssel úgy fogalmazhatunk, ez a liberálisok (és a neokonzervatívok) „éjjeliőrállamánál” tágabbra, a szociáldemokraták (szocialisták) „jóléti államánál” viszont egyértelműen szűkebbre vonja meg az állami szerepvállalás határait.” (12)

Mindez felveti a konzervativizmus viszonyát a modernizáció kérdéséhez, azaz mennyire lehetséges konzervatív alapokon modernizációs folyamatokat elindítani? Nyilvánvaló az – sokak tévhitével szemben –, hogy a *konzervatív gondolkodói attitűd egyáltalán nem ellentétes a változtatás igényével*. Sőt, progresszív folyamatokban igen pozitív szerepet tölthetnek be a nemzeti sajátosságok. Mindez, egy értékonzervatív programot hirdető állam keretei között, egyesíthető a szociális piacgazdaság értékeivel. (13)

A múlt század végén a kelet-európai rendszerváltozások nyomán a szocialista típusú gazdaságok ellehetetlenülése egyértelművé tette, hogy a kapitalizmus 21. századi történetének is a piacgazdaság lesz a fő iránya. Polányi Károly kutatásai alapján a gazdasági és társadalmi kapcsolatok két típusa lehetséges: az elsőben a társadalom különféle szegmenseinek rendelődik alá a gazdaság világa, ezt *beágyazott gazdaságnak* hívjuk, míg a másodikban a gazdaság emelkedik

a társadalom és a kultúra világa fölé, ezt pedig *önszabályozó piacnak* nevezzük. „Ehhez kapcsolódik a gazdaság „szubsztanciális” és „formális” értelmének világos szétválasztása: míg az első fogalom a gazdasági tevékenység lényegére utal, vagyis arra, hogy az élet anyagi feltételeit minden korban biztosítani kell valamilyen módon, a második felfogás a „tisza közgazdaságtan” álláspontját tükrözi, és a gazdaságot azzal a tevékenységgel azonosítja, amely a szűkében levő erőforrásokat a lehető leggazdaságosabban, a „racionális választások elméletének” az alapján kívánja felhasználni.” (14)

E kérdésnek számtalan összetevője lehetséges. Ha a gazdaság rendelődik alá a társadalomnak, akkor a gazdasági tényezők nem válhatnak túlnyomóvá, dominánssá, és a piaci típusú gondolkodásmód mellett más jellegű értékek (vallási, kulturális) is alakíthatják a közösség sorsát. Ez a forma azt jelenti, hogy a társadalmi élet számtalan kapcsolatrendszerre, intézményre nemcsak a gazdasági érdekekből vezethető le. Abban az esetben viszont, ha a társadalom válik alárendeltté a gazdaságban, akkor a gazdaság, mint autonóm szféra, a társadalom minden területe fölött uralkodóvá válik, azaz a közösségi kapcsolatok rendszereit, szinte kivétel nélkül, a piaci folyamatok uralják.

Ez azt is jelenti, hogy a társadalom a gazdasági-hatalmi érdekek kiszolgálójává degradálódik. Ennek a jelenségnek a veszélye elég nagy mértékben tapasztalható napjaink tömegtársadalmának működésében, ugyanis ennek olyan következménye is lehet, hogy például az etikai elvek pluralizálódása miatt nagy mértékben válnak negatívvá az erkölcsi viszonyok. Az intő jelek arra figyelmeztetnek, hogy az értékonzervatív elvek alapján szervezett társadalom és állam képes olyan programot felállítani, amely rádöbben a tömegtársadalom tagjait arra, hogy a gazdaság világán kívül is van élet, azaz léteznek és fontosak azok az értékek, amelyek pénzügyi szempontból ugyan haszontalanok, de az emberek és csoportok közötti kapcsolatokban rendkívül fontosak. Ide tartoznak a társadalmi kapcsolatok azon értékei is, amelyek csak nagyon hosszú idő alatt hatnak vissza a gazdaságra. (15)

Mindezt annak a fényében kell értékelnünk, hogy a napjaink tömegdemokráciáiban működő kapitalizmus a fogyasztói szempontból szervezett közösségekben elfedi, elnyomja azokat az erkölcsi és kulturális összetevőket, amelyek által az emberi habitusok nem piaci alapú értékekkel gazdagodhatnak.

Segesváry Viktor nemrégiben megjelent tanulmányában (16) a globalizáció kialakulásával összefüggésben jellemzi a piacgazdaság új szerepeit. Rámutat arra, hogy a globalizáció elterjedése számtalan hiedelmet indukál a modern társadalmi közgondolkodásban. „*A globalizáció voltaképpen nem a piacgazdaság sikere, sem nem a demokrácia elterjedésének következménye, hanem egyszerűen a technológiai fejlődés mai állapotának egyik, bár nem feltétlenül szükséges, velejárója.* Ebben a vonatkozásban nyilvánvalóan a pénzügyi piacok integrálódása és a monetáris rendszereknek az előző koroknál nagyobb fokú egymásra hatására gondol mindenki. A pénzügyi piacok integrálódása nem jelent tulajdonképpen mást, mint a pénzügyi műveletek technikai eszközök által lehetővé tett majdnem egyidejűségét, és általában a monetáris, pénzügyi vagy áruipiacokra vonatkozó információknak az egész világon egy időben való elérhetőségét. Viszont, például, a világkereskedelem globalizálódásáról értekezni teljesen értelmetlen; nemcsak azért, mert bizonyos fokú árucseréről tudunk már évek óta, hanem elsősorban azért, mert a globális világ kereskedelme kevés strukturális változást mutat az előző korszakok kereskedelmével összehasonlítva (kivéve egyes, új áru kategóriák megjelenését), s a kereskedelmi globalizálódás statisztikailag nem jelent mást, mint a legfejlettebb nemzetgazdaságok közötti árucserének egyre intenzívebbé válását. A gazdasági globalizáció, és az ennek köszönhető egyre fokozódó verseny, kitűnő érv viszont azon vállalati vezetők számára, akik, az átszervezés és a világpiac feltételeihez való adaptálódás ürügyén, vállalatuk tőzsdei értékét, ami ma a legfontosabbnak számít karrierjük szempontjából, akarják növelni.” (17)

Segesváry amellet érvel, hogy az új információs technológiák ugyan megkönnyítik a piaci csereforgalmak működését, de nem változtatták meg a gazdasági folyamatok korábbi fő jellegeit. Tehát a globalizációval kapcsolatban nem a kom-

munikációs technológiák újdonságaira helyezi a hangsúlyt, hanem arra a politikai-nagyhatalmi jelenségre, amelyben az amerikai gazdasági hegemónia a fejlett világon kívüli civilizációkra is ráerőszakolja a nyugati fogyasztói világ trendjeit. Ez a tendencia a tőzsde támogatásával hosszú ideig képes fenntartani a csereviszonyok asszimetriáit és a mikrogazdasági egyenlőtlenségeket. Ennek lényege, hogy a globalizációs folyamatok olykor mesterségesen is élezik az eladók és vevők kapcsolatainak kiegyensúlyozatlanságát, hiszen ez teszi lehetővé, hogy rendkívül költséghatékonyan és – a virtuális gazdaság segítségével – sokkal nagyobb haszonnal kecsegtetnek, a szolgáltatás- és árutranzakciók mellett, a pénzügyi tranzakciók. E folyamat létrejöttében meghatározó szerepe van a virtuális felületek működésének. (18)

Segesváry arra is felhívja a figyelmet – az egyre nagyobb fokú virtualizálódással kapcsolatban –, hogy a fejlett világban a mindennapi élethez szükséges árucikkek előállítása egyre csökkenő tendenciát mutat, míg a szolgáltatási szektorok jelentősége párhuzamosan megnövekszik. Az alapvető szükségleti termékek előállítása egyre inkább áthelyeződik a harmadik világ országai-ba, valamint a kelet-közép-európai térségbe. Ez a folyamat átalakítja az egyes vállalatok értékét is, hiszen már nem az áruforgalom mértéke számít, hanem a tőzsdei virtuális értékelés. (19)

E folyamatok következményeként Segesváry azt feltételezi, hogy a globális piacgazdaság jelenkori folyamatai könnyűszerrel vezethetnek a jóléti állam végéhez, hiszen a pénzpiacok érdekalternatívái, és az egyre korlátlanabbá váló társadalmi individualizmus csökkenti az állami beavatkozás lehetőségét, s ennek következményei lehetnek a szociális szektorban is. Ezt a tendenciát érzékeli a nyugat-európai kormányzatok is, hiszen egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a tőzsdei alapon működő globalizálódó gazdaság és a szociális védőháló összehangolására. Ezzel szorosan függ össze az a kérdés, hogy a fejlett nyugat-európai államokban az elmúlt négy évtizedben a nagyszámú bevándorlók ellátásának szociális tényezői jelentős nehézségeket okoznak. E súlyponti problémák megoldásában viszonylag kevesebb eredményt nyújt a sokat hangoztatott politikai és társadalmi szolidaritás.

Megnehezíti még a jelenkori közgazdasági és gazdaságtudományi előrejelzések realitását az is, hogy a globalizált tőzsdegazdaságban jelentős szerepe van az irracionális döntéseknek és folyamatoknak. „Ennek legjobb bizonyítéka a tőzsdepiacok elképesztő magatartása, amikor nem egyes fontos gazdasági eseményekre, nem döntő politikai történésekre reagálnak, hanem politikusok vagy gazdasági vezetők nyilatkozataira és – sokszor – ezek meggondolatlanul kimondott véleményeire.” (20) E körülmények között figyelhető meg a globalizálódott piacgazdaság egyik legfontosabb jelensége az elmúlt években, a nagyvállalati fúziók versenye.

A globalizáció erősítette fel azt – a kapitalizmus történetében egyébként nem ismeretlen jelenséget –, hogy a vállalatcsoportok közötti verseny következtében a piaci műveletekben a biztonságot az jelentheti, ha a cég minél nagyobb, minél több földrészre terjed ki, és minél több gazdasági ágazatot foglal magába. A nagyság ily módon való hajszolását Segesváry *a fúziók ámokfutásának* látja, amely többféleképpen is megvalósulhat: egyenrangú partnerek természetes gazdasági szövetségeként; különböző gazdasági erejű cégek között pedig az erősebbek beolvasztják a gyengébbeket.

A mamutvállalatok kialakulása a kezdeti hatékonyság eredményei után jelentős korlátokba is ütközik, hiszen az egyre polarizálódottabb világpiaci igényeket – a költségesökkentési verseny miatt – kevésbé képesek kielégíteni. Jellemző, hogy a nagy fúziók általában negatív szociális következményekkel járnak, illetve gyakoriak a gyárbezárások. Emellett a nagy fúziók, a gazdasági mellett, óriási politikai és társadalmi befolyást is felhalmozhatnak, s ez látható abban a jelenségben is, amikor különféle holdingok könnyűszerrel befolyásolják egy adott ország politikai működését. Segesváry felhívja a figyelmet arra, hogy „Az óriásvállalatok antidemokratikus jellegét még inkább kihangsúlyozza az, hogy szavuk, gazdasági és pénzügyi fontosságuknál fogva, minden társadalmi és politikai kérdés megoldásában igen nagy súllyal esik latba, annak ellenére, hogy semmiféle demokratikus legitimitással nem rendelkeznek, bár szinte közintézményként tekintik őket a szakértők és a közvélemény egy része. Viszont senki nem vetheti az óriásvállalatok szemére, egy

morál nélküli és csak a hasznossági elvet ismerő korban, hogy súlyukat saját érdekükben való megoldások elérésére használják fel.” (21)

Segesváry kritikája beleillik abba a viszonylag új jelenségbe, ami az elmúlt két esztendőben egyre nagyobb hangot kap a globalizáció kritikájával kapcsolatban. Ez az elmélet arra mutat rá, hogy napjainkban a globalizáció elérte a legmagasabb szintjét, és a következő években egyfajta visszarendeződése lesz tapasztalható. Elemzők mindezt azokra a folyamatokra építik, amelyekben bebizonyosodni látszik az, hogy a globalizáció hirdette ígéretek jelentős része nem valósult meg. Természetesen itt szigorúan különbséget kell tenni a globalizáció folyamatának pozitív és negatív jelenségei között. Ezt annál is inkább nehezebb megtenni, hiszen ugyanazon folyamat egyik országban pozitív, de egy másik társadalomban negatív szerepet implicál. Például pozitív értékeket tulajdoníthatunk annak a jelenségnek, amely a határok nélküli világot hirdette meg, ahol az emberek, a gondolatok, a szolgáltatások és az árucikkek korlátok nélkül áramolhatnak. A kultúrák ennek kapcsán jobban megismerhetik egymást.

Ugyanakkor az egyes nemzetgazdaságok továbbra is megtartották jelentős súlyukat, azaz a nemzetközi gazdaság középpontja továbbra is a nemzetgazdaságok rendszere: „... az államok ma is fontos tényezők. Az Európai Unió, az USA kormánya és a kínai állam ma erősebb gazdasági tényezők, mint tíz évvel ezelőtt. Kínában például inkább a transznacionális társaságok táncolnak úgy, ahogyan az állam füttyöl, mint megfordítva.” (22)

Ezt a tendenciát erősíti még az is, hogy a beavatkozó állami intézkedéseknek, kormányzati politikáknak továbbra is döntő jelentősége van a nemzeti és nemzetközi gazdaságokban. Új jelenség az is, hogy a '90-es évektől kialakuló transznacionális világ gazdasági elit működésében az utóbbi években vezető szerepet vívott ki az Egyesült Államok gazdasági elitjének nacionalista frakciója. Ennek következtében láthatóak azok a tendenciák, amelyek – a tisztességes nemzetközi gazdasági verseny mellett – azzal a céllal működnek, hogy megrövidítsenek, vagy ellehetetlenítsenek egyes nemzetgazdaságokat.

Az is problémát jelent, hogy a nemzetközi gazdaságirányítás globalizálódott szervezetei (például Világkereskedelmi Szervezet, Világbank, Nemzetközi Valutaalap) egyre alacsonyabb hatékonysággal működnek, és elindított projektjeik jelentős része válságjelenségektől szenved. (23) A globalizáció gőzhengerének lassulását jelzi az is, hogy kb. 6-7 igazán világméretű nagyvállalaton kívül a transznacionális holdingok zöme piaci működését a származási országában, illetve annak régiójában fejti ki. Ebben a helyzetben nehéz összeegyeztetni a vállalatok részéről a különböző előjeli piaci szerepeket, ugyanis minden együttműködés alapvető feltétele és célja a piacszerző folyamatokban, hogy a versenytársak pozícióinak gyengítését érjék el.

Ennek a jelenségnek egyik metszete a szabadkereskedelem és a protekcionizmus kapcsolata, amelynek példája az, hogy amíg a Clinton-kormányzat a szabadkereskedelelem vonatkozásában tett lépéseket az USA stratégiáját illetően, addig a W. Bush-adminisztráció a szabadkereskedelem hirdetése mellett legfőképpen a neokonzervatív elit számára hasznos protekcionizmusra épít. Az is legondolkodtató, hogy például az elmúlt években Kínában kb. 120 millió lakost sikerült kiemelni a szegénységből, de ezt nem neoliberális programoknak köszönheték, hanem a konzervatív jellegű intervencionista állami beavatkozásoknak. Mindezt csak színezi az a tény, hogy a globalizáció elméleti stratégiái továbbra is a vég nélküli növekedést hirdetik, mint a sikerek legfőbb zálogát, de emögött óriási pénzügyi válságok, gazdasági összeomlások, magas olajár és negatív klíma-jelenségek állnak. A globalizáció megtorpanását erősítik azok a világméretű tömegmozgalmak, amelyek a vezető hatalmak csúcstalálkozóit kísérik (Seattle, Prága, Genova, Cancun, Heiligendamm stb...).

E jelenségekkel párhuzamosan bontakoznak ki olyan tendenciák is, hogy egyre több harmadik világbeli ország utasítja vissza a különféle tőkés világszervezetek szerkezetátalakítási és támogatási programjait, illetve a kedvezőnek látszó hiteleket. Például a latin-amerikai országok (Bolívia, Argentína) vezetői olyan programokat hirdetnek, amelyeket már nem a nagy transznacionális intézmények és világvállalatok igénybevételeire alapoznak, hanem inkább regionális

integrációkat és közvetlen kooperációkat hoznak létre. Mindenesetre egyre több érv mutatja azt, hogy a globalizáció már nem egy újabb fejlődési fázist jelent a kapitalizmus történetében, „... hanem a tőkés termelési rend strukturális válságára adott válaszkísérlet.” (24) Ezzel kapcsolatban a globalizmus jövőjével foglalkozó elemzők közül már egyre többen beszélnek a globalizáció utáni kor lehetőségeiről.

Ezt teszi Segesváry Viktor is, aki a konzervatív eszmerendszer alapján kritizálja a globális világpiacon ideológiáját. Ugyanis a konzervativizmus rámutat arra a veszélyre, amit a parttalan ideológiai agymosásokon keresztül hangoztatott szabadpiaci szerveződésméletek súlykolnak. Ezzel állítja szembe az állam szabályozó szerepét, amelynek szorosan együtt kellene működnie a civil társadalom támogatásával. Azt is be kell látni, hogy túlzottan nagy reményeket fűztek a liberálisok a *láthatatlan kéz* korrigáló szerepéhez a piaci folyamatokban. Segesváry szerint a kézzelfogható globális válság helyett a gazdasági regionalizmus, az autonóm gazdasági egységek működései és a nemzetgazdaságok piaci rendszerének kapcsolatai teremthetnének egy koherensebb világ gazdasági korszakot. Ennek alapfeltételei: 1. a helyi civilizációs tradícióknak megfelelő integráció és kohézió; 2. autonóm és lokális regionalizmus, amely magában hordozza a kooperatív és participációs elveket; 3. az árúk és szolgáltatások szabad áramlása mellett az eltérő etnikai, vallási és foglalkozásbeli csoportok közötti szélesebb kulturális együttműködés; 4. új összefogási és társulási kötelékek (consociatio) működésére alapozni a különféle szuverenitásokat; 5. az új regionalizmust már nem az államok, hanem a civil társadalom szervezik.

Természetesen Segesváry javaslata nem zárja ki azon globális tendenciák továbbélését, működését, amelyek elősegítik a regionális működések kialakulását. Hiszen például környezetvédelmi szempontból úgy globális, mint regionális szinten szükséges együttműködni. Ez az elv figyelmeztető lehet az Európai Unió jelenlegi törekvéseivel kapcsolatban is, hiszen erősen fönnáll annak a veszélye, hogy a hirdetett jövőképpel szemben Brüsszel inkább egy bürokratikus hegemoniát képvisel. Mindebben igen fontos szerepe kell, hogy legyen a lokális értékekre épített erős régi-

ókból álló Egyesült Európának, hiszen könnyen kivehető a mai világpolitikai tendenciákból az, hogy a következő évtizedekben Európa sorsának próbaköve az amerikai és ázsiai hegemon törekvések megfelelő kezelése lesz.

Ha mérlegre tesszük az e tanulmányban végigkövetett konzervatív attitűd történeti és morfológiai jelenségeit, láthatjuk, hogy a konzervativizmus eszmerendszerének gyakorlati működése önmagában kevésbé értelmezhető, szükséges párhuzamba állítani a liberalizmus elvrendszerét képviselő szabad piacgazdasági aktualitásokkal. Korunk alapvető paradigmája a két eszmerendszer tudatos alkalmazásának képessége. Ezt kell beágyazni a modernizáció körülményei, valamint a demokratizmus hagyományai közé. Szakítani kell azzal a felületes olvasattal, amely szerint a *konzervativizmus* pusztán a stabilitásra építő, megtartó regresszió lenne, amely előbb-utóbb totalitarizmushoz vezethet, illetve, hogy a liberalizmus mindössze a láthatatlan kéz utópisztikus, kiegyenlítő szerepében bízó és a parttalanságot sugalló *anything goes*-ként tűnhetne fel.

A fentiekben bemutatott folyamatok geopolitikai és geoökonómiai következményei jelentős mértékben felértékelődnek a jelenkori migrációs válság, a Brexit és Donald Trump győzelme után.

GARACZI IMRE

Jegyzetek

1. Láncki András: *A XX. század politikai filozófiája*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 137.o.

2. Láncki András: *Modernség és válság. Leo Strauss politikai filozófiája*. Pallas Stúdió – Attraktor Kft. Budapest, é.n. 218.o. (A továbbiakban Láncki)

3. Leo Strauss: *Progress or Return?* In: *The Rebirth of Classical Political Rationalism*. The University of Chicago Press, 1989. 239.o.

4. „Strauss kiindulópontja – mint láttuk – egy hermeneutikai kérdés volt, nevezetesen az, hogy miként lehetséges régi szerzők műveit elemezni, igazi tanításukat megtalálni. Strauss sokat merített a középkori zsidó filozófusok, elsősorban Maimonidész filozófiájából és útmutatásaiból. Azt is láttuk, hogy Strauss lényegében Spinoza nyomdokán haladt, amikor elfogadta azt az alapelvet, hogy „egy művet önmagából” (Spinoza

esetében a Bibliából) kell megérteni.” In: Láncki 38.o.

5. In: Láncki 46.o.

6. Lásd Láncki 181.o.

7. „1981-ben a neokonzervatívok is támogaták Ronald Reagan megválasztását, majd újráválasztása idején is felsorakoztak mellette. Elsősorban nekik volt köszönhető, hogy a Reagan-éra bevezette a monetáris gazdaságpolitikát adócsökkentéssel (1981) és a kormányzatnak a gazdasági életből való kivonulásával (Reaganomics). A két ciklus alatt végigvitt konfrontatív második hidegháború is a neocon eszmeiség szerint alakult. Reagan nyilatkozataira, kulturális nézeteire jellemzőek voltak a konzervatív vonások (az amerikai életforma diadalának hirdetése, optimista patriotizmus, a középosztály megnyerése, a családi élet védelme, a bürokrácia leépítésére tett ígéretek, vallásos retorika.)” Békés Márton: *Az amerikai neokonzervativizmus áttekintő elemzése*. In: *A hagyomány elmélete. Tanulmányok a konzervativizmus tárgyköréből*. Szerkesztette: Békés Márton, Majoros István, ELTE-BTK, Művelődéstörténeti Tanszék, Budapest, 2005. 65.o. (A továbbiakban: Békés)

8. Gerhard Spörl: *A Leo-konzervatívok*. In: *Válóság*, 2003/11. 113.o. (A továbbiakban: Spörl)

9. „A nagy csatákat Amerikában azóta is a magzatelhajtás és a halálbüntetés, a homoszexualitás és a házasságot megelőző nemi élet kapcsán vívják, vagyis egy olyan keresztény lelkületű ország erkölcsi értékei kapcsán, ahol a szabadság gyanús felfogásnak számít. Ezért döntő jelentőségű, hogy mely bírakat választják be a legfelsőbb bíróságba, mert hiszen végső soron ők döntenek az országban érvényesülő szabadság mértékéről, mivel a legfontosabb esetek előbb-utóbb a legfelsőbb bíróságon kötnek ki. E testület kilenc bírója közül az ókonzervatív Clarence Thomas straussziánusnak számít.” In: Spörl 115.o.

10. In: Békés 69.o.

11. A legismertebb és legnépszerűbb agytröszt az 1943-ban alakult, Washington D.C.-ben működő American Enterprise Institut for Public Policy Research (Amerikai Vállalkozók Intézete a Politikai Kutatásokért, AEI). Az intézet alapértékeiül a személyes vállalkozást, a minimálállamot, Amerika kulturális és politikai életképességének fokozását, valamint az erős

nemzeti védelmi politikát és a nemzetközi aktivitást jelöli meg. Az AEI kutatásait a neoliberális gazdaság és kereskedelem, a szociális jólét, az állami adók és kiadások, a nemzetközi kapcsolatok, a kül- és védelmi-, ill. biztonságpolitika és az amerikai közpolitika, a politológia témáira összpontosítja. Az AEI befolyásos lapja, a *The American Enterprise*, az intézmény könyvkiadással és publikációk közlésével is foglalkozik. Összekötései a kormányzattal igen szorosak, leginkább a hivatalos adminisztráció, az üzleti élet, a közgazdaságtudomány művelői felé bír komoly befolyással: 50 állandó tudóst, számos országosan ismert közgazdászt, politológust és külpolitikai szakértőt foglalkoztat, több mint száz egyetemi és kutatóközponti munkatársa van, munkáját magánszemélyek, nagyvállalkozók, alapítványok és társaságok, cégek finanszírozzák. Tagjai közül érdemes kiemelni olyan jelentős neocon személyiségeket, mint Irving Kristol, Gerald R. Ford, Jeanne Kirkpatrick, Michael Leeden, Joshua Muravchik, Michael Novak.” In: Békés 71-72.o.

12. Egedy Gergely: *Konzervativizmus az ezredfordulón*. Magyar Szemle Könyvek, Budapest, 2001. 73.o. (A továbbiakban: Egedy)

13. „Az értékonzervatív alternatíva ugyanis a fejlődés leginkább „egyediesített”, s ezért a leghatékonyabb útjának a megtalálását teszi lehetővé, sőt ettől remélhetjük a legtöbb védelmet a nemzeti identitás és kultúra védelmében is. Ehhez pedig nélkülözhetetlen a konzervatív társadalom-szemlélet minél alaposabb tanulmányozása.” In: Egedy 76.o.

14. In: Egedy 80.o.

15. „Az értékonzervatívok egyrészt azért állhatnak ki az állami szerepvállalás bizonyos (körülmények között és bölcsen megválasztott) formái mellett, mert bizonyítható, hogy azoknak van olyan társadalmi hasznuk, amit nem lehet pénzben mérni, másrészt pedig azért, mert ezek hosszabb távon kifejezetten gazdasági tekintetben, pénzben mérhetően is „megtérülnek”. (S ezáltal tulajdonképpen a piaci mechanizmusok működését is stabilizálják.)” In: Egedy 84.o.

16. Segesváry Viktor: *21. századi konzervativizmus. Tanulmány egy új világkép és társadalom kialakításának szükségességéről*. Mikes International, Hága, 2006. (A továbbiakban: Segesváry)

17. In: Segesváry 64.o.

18. „Ezt a virtuális valóságot az idő és a tér állítólagos eltűnése jellemzi, pontosan a kommunikációs kapcsolatok és az információk egyidejű elérhetősége, valamint a különféle civilizációkhoz, embercsoportokhoz tartozó egyének egymáshoz való – és a technológiák által lehetővé tett – közelkerülése miatt. Persze azt nem ildomos megemlíteni, hogy ezek az ’új’ emberi kapcsolatok valójában nem emberiek, mert kizárják az egyének közvetlen jelenlétét, vagyis az egymás közelségéből eredő párbeszéd, eszmecsere, vita, megértés, sőt még érzelmi kapcsolódás lehetőségét, gesztusok, mimika, vagy egy személyiség által keltett benyomás révén. A 21. századi konzervativizmus a virtuális valóságról való beszédet csak mesének tartja, melyek a tudományos fikciós regények szerzőitől erednek. Valóság csak egy van, s ez az univerzum valósága, amelyben élünk, s amelyben emberek élnek mióta megvan az a világ, értve ezen a spirituális, mentális és fizikai valóság összességét.” In: Segesváry 66.o.

19. „Ennek a fejlődésnek az eredménye az a helyzet, hogy olyan vállalatoknak, mint például Bill Gates híres Microsoft-ja vagy a Yahoo, tőzsdei értéke áruforgalmuknak vagy tényleges bevételüknek oly mértékben többszöröse (százszorosa, ezerszerese, és így tovább), amely már csak a ’virtuális’ valóság fogalmának felel meg, de semmi köze sincs a ’valóságos’ valósághoz. Lehet-e ezt a fejlődést normálisnak minősíteni? Hiszen elég ennek a virtuális világnak az összeomlásához, hogy a tőzsdei árfolyamok egy pánik vagy egy fontos ország vagy térség gazdaságának válsága folytán (mint az 1987-es tőzsdepanik vagy az 1998 augusztusi, az orosz gazdasági válság okozta válság) olyannyira zuhanjanak, hogy értékük órákon belül elveszítse 80-90 százalékát (ezért van az, hogy Alan Greenspan, az amerikai központi bank, a *Federal Reserve* most nyugdíjba vonuló elnöke, unos-untalan felhívta a tőzsdén befektetők figyelmét erre a veszélyes anomáliára).” In: Segesváry 67.o.

20. In: Segesváry 69.o.

21. In: Segesváry 71-72.o.

22. Walden Bello: *Visszavonulóban a globalizáció?* In: Eszmélet 74. (2007), 70.o. Fordította: Matheika Zoltán (A továbbiakban: Bello)

23. „Az IMF lényegében üzemképtelenné vált. Jól tudva, hogy az IMF siettette és súlyosbította az ázsiai pénzügyi válságot, a viszonylag jobb módú fejlődő országok egyre nagyobb hányada utasítja vissza az IMF által kínált hiteleket, illetve fizeti vissza a meglévő IMF-hiteleket lejárat előtt, miközben kinyilvánítják, hogy soha többé nem vesznek fel új hitelt a szervezettől. Ezek közé tartozik Thaiföld, Indonézia, Brazília és

Argentína. Mivel az Alap költségvetése nagyban függ a nagy adós országok törlesztéseitől, a bojkott gyakorlati következménye az egyik szakértő szerint „a szervezet költségvetésének rendkívüli mértékű összezsugorodása.” In: Bello 71.o.

24. In: Bello 74.o.

13 ➤

Sajtóvisszhang: Comitatus 25 konferencia *(folyt.)*

hogy létezik-e az EU-ban ma egy egységes közigazgatási szint? A biztos kifejtette, hogy ilyen egységes tér ma nincs az EU-n belül, azonban számos szankciót és előírást tartalmazó joganyag pótolja a hiányosságot. Bár a Maastrichti szerződés elsődleges célja az országok közötti kohézió erősítése volt, közösségi szinten az Európai Unió jóval szegényesebb eszköztárral bír, mint tagállami szinten. A helyzetet tovább nehezíti, hogy a 20. századig a közigazgatás rendszer kizárólag belpolitikai kérdés volt, az egyes országok pedig ebben a témakörben nehezen adják fel autonómiájukat. A közösségi térre vonatkozó szankciók nem hatékonyak, egyrészt mert nem kényszeríthetőek, másrészt évekig elhúzódhat egy jogi eljárás. Navracsics úgy véli, a végrehajtás legcélravezetőbb eszköze az együttműködés lehet. Összegezve azt lehet mondani, hogy a közösségi tér interakcionális szinten már létezik (megfigyelhető a tagországok közötti egyre intenzívebb kapcsolatfelvétel), kialakulásáról azonban még nem beszélhetünk.

Kovács Zoltán területi közigazgatásért felelős államtitkár a közigazgatás országon belüli átalakulásáról számolt be. 2010 tavaszán a magyar közigazgatás helyzetét a túlburjánzott, bonyolult rendszer jellemezte, a bürokráciáról pedig inkább a gyorridegre asszociáltak az állampolgárok, mintsem a gördülékeny ügyintézésre. Az államtitkár hozzátette, ma sem értük még el az optimális szintet. Úgy véli, a kormány és az állampolgárok közti bizalom feltétele az ország átlátható és stabil működése. A bürokrácia helyzetének javításához többek között új közigazgatási magatartásformára van szükség, továbbá a közigazgatás rangjának visszaállítására, a minisztériumok számának csökkentésére, illetve az államigazgatási és önkormányzati feladatok szétválasztására. Az államigazgatási szervezetrendszer átalakítását célzó Közigazgatás- és Közszolgáltatásfejlesztési Stratégia és Operatív program egyaránt az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam létrejöttét segíti elő.

A rendezvényen előadást tartott Pálné Kovács Ilona, az MTA levelező tagja, Nemes Nagy József, az MTA doktora, Lendvay Endre, a Responsum Kft. ügyvezetője (ld. e számunkban megjelent tanulmányaikat – a szerk.) és Zongor Gábor is. (Forrás: <http://www.vehir.hu/cikk/36018-a-kozigazgatas-helyzete-orszagon-innen-es-tul>)

Kitekintés

NATO partnerség: kihívások, értékek és érdekek

Tanulmányunk célja áttekintést nyújtani a NATO partnerségi kapcsolatairól a hidegháború bejezése utáni időszakról napjainkig. A NATO 2011 áprilisában új, hatékonyabb és rugalmasabb partnerségi politikát (Berlin Partnerségi Csomag) fogadott el. A partnerségi politika olyan új eszköztárat kínál a meglévő és a potenciális partnereknek, amely lehetővé teszi, hogy saját maguk alakíthassák a Szövetséghez fűződő kapcsolatrendszerüket. A NATO a Föld bármely kontinensén és régiójában fekvő állammal képes együttműködni a nemzetközi biztonság és bízalom erősítése érdekében. Az új partnerség több célt szolgál, így a NATO műveletek támogatását, a nemzetközi biztonság kiterjesztését, az egyes államok felkészülését a tagságra és a liberális demokratikus értékek védelmét.

A walesi csúcscrtekezleten elfogadták az átfogó Partnerségi Interoperabilitási Kezdeményezést és az Interoperabilitási Platformot. Azon országokkal, amelyek jelentős mértékben járultak hozzá a NATO műveletekhez, kiemelt partnerségi kapcsolatot kezdeményeztek.

Ha az igazi sorsfordító kezdetektől számolunk, akkor 25 év eseményeire kell visszatekintnünk. Hol is kezdődött az egész? Az intellektuális időutazás során bepillantunk a múltba, megismerjük a jelent, és előre tekintünk a jövőbe is!

Az 1989. decemberi máltai csúcscrtekezleten, a Gorbacsov - Bush találkozó¹ a hidegháború végét jelentette. A NATO megkezdte szerepének újragondolását, tárgyalásokat kezdett a Szovjetunióval és a volt szocialista tömb országaival. Joggal merülhet fel a kérdés felkészültek-e a felek egymásra mentálisan, illetve a Szövetség felkészült-e a területétől földrajzilag távoli térségek integrálására? A válasz egyértelműen nem. Az egykori ellenfelek között ismerkedés, és lassú bizalomerosztó, megbékélési folyamat kezdődött.

Az 1990-es Londoni Nyilatkozat körvonalazta a közép- és kelet-európai országokkal történő együttműködésre vonatkozó elképzeléseket, a politikai és katonai tevékenységek széles spektrumát, beleértve az állandó diplomáciai kapcsolatok létesítését is.²

A partnerség koncepciójának eredeti területe és funkciója az 1990-es évektől rendkívüli mértékben megváltozott. 1990-ben a Szövetség a felbomlás előtt álló Varsói Szerződés tagállamaival, az egykori ellenséggel megállapodott, hogy diplomáciai kapcsolatot létesít, megteremtette a párbeszéd és a katonai együttműködés intézményi kereteit. Kezdetben ezek az intézményi keretek a liberális/demokratikus értékeknek a NATO határain túli terjedését/terjesztését támogatták/segítették elő, az új, egységes és demokratikus Európa megteremtése érdekében. Emlékezzünk az akkor elhíresült célkitűzésre, „Europe whole, free and at peace”.

Az átalakuló NATO 1991. évi római csúcstalálkozója³ a volt Varsói Szerződés tagországaival való viszonyban új korszakot nyitott. Az akkori nemzetközi helyzetben, új kihívások közepette (regionális instabilitás, terrorizmus, tömegpusztító fegyverek terjedése) a NATO a szélesebb értelemben vett euro-atlanti keretek között fogalmazta meg a feladatokat, elfogadta az új stratégiai koncepciót, amelyben megjelent a demokrácia támogatásának célkitűzése a közép-kelet-európai országokban, a párbeszédre és az együttműködésre törekvés. A párbeszéd fórumaként létrehozták az Észak-atlanti Együttműködési Tanácsot (North Atlantic Cooperation Council, NACC), amely a NATO-tagállamok mellett lényegében valamennyi európai országnak helyet biztosított. Intézményes kereteket teremtett a Szövetség és a korábbi ellenfelei közötti konzultációra és együttműködésre.

Fontos mérföldkönek tekinthető az 1994. januári brüsszeli NATO-csúcstalálkozó, a Partnerség a Békéért program (Partnership for Peace, PfP) ekkor vált a szervezet hivatalos program-

jává.⁴ A Szövetség elsődleges feladatának a közép- és kelet-európai térség biztonságpolitikai stabilizálását nyilvánította. Megállapította, hogy Európában, de mindenekelőtt a perifériákon számtalan válság és korlátozott konfliktus lehetséges és a NATO-erők katonai alkalmazására a Szövetség területén kívül is sor kerülhet. A PfP kezdeményezés célja az volt, hogy kibővítsé és felgyorsítsa a politikai és a katonai együttműködést Európában.

A PfP-program keretdokumentuma⁵ a védelmi és költségvetési tervezés átláthatóságának megteremtését, a fegyveres erők demokratikus ellenőrzésének biztosítását, békefenntartó, humanitárius és kutató-mentő missziókban történő részvételt lehetővé tevő katonai képességek megteremtését és fenntartását, valamint az interoperabilitásra alkalmas erők fejlesztését tűzte ki célul. A partnerországok egyéni törekvéseik és képességeik szerint határozták meg a Prezentációs Dokumentumban (Presentation Document) foglaltakat, állították össze az Egyéni Partnerségi Programot (Individual Partnership Action Plan, IPAP), delegáltak szakembereket a brüsszeli főparancsnokságra, nyitottak Partnerségi Koordinációs Részleget (Partnership Coordination Cell, PCC) és csatlakoztak a *Tervezési és Felülvizsgálati Folyamathoz* (Planning and Review Process, PARP), amely az interoperabilitás, a védelmi tervezés és a költségvetés átláthatósága megteremtését szolgálta. A közép-kelet-európai országok számára a részvétel a PfP-ben nem jelentett automatikus belépőt a NATO-ba, de a legjobb felkészülést biztosította.

A NATO bővítéséről a Szövetségen belül is zajlottak viták. Nagy-Britannia a NATO felhívásától tartott, Franciaország a NATO túlzott megerősödésétől, Németország kezdetekben az orosz reakció miatt ellenezte, majd 1993-1994-től kezdve támogatta a folyamatot. Pro és kontra érveket fogalmaztak meg. A támogatók a stabilitás elősegítésére a közép-kelet-európai térségben, az államközi és etnikai konfliktusok megelőzésére, a demokratikus intézmények megerősítésére fektették a hangsúlyt. Az ellenzők felrötták a demokratikus hagyományok és a haderők kompatibilitásának hiányát, az interoperabilitás kialakításának költségeit, a Szövetség kohéziójának,

stabilitásának gyengítését, valamint új törésvonalak kialakulását Európában (Oroszország).

A Szövetség – a partnerországok részéről érkező nyomás miatt – 1995 szeptemberében adta ki a *Tanulmány a NATO bővítéséről* című dokumentumot,⁶ amelyben egyértelműen megfogalmazta a csatlakozni szándékozók számára a NATO-tagság elnyeréséhez szükséges politikai és katonai feltételeket: demokrácia, piacgazdaság, határkérdések és szomszédsági kapcsolatok rendezése, a fegyveres erők civil kontrollja és a NATO-kompatibilis.

A partnerországokban felkészülési folyamat vette kezdetét. Magyarország 1996. január 29-én jelentette be hivatalosan a csatlakozási szándékát a NATO-hoz. 1997-ben a Madridi Csúcsértekezleten Csehországot, Magyarországot és Lengyelországot meghívták a csatlakozási tárgyalásokra; a Szövetség megerősítette a NATO nyitott ajtó politikáját (Open Door Policy).⁷ Erre azért volt szükség, mert jelentős számú csatlakozni vágyó ország volt a meghívottakon kívül a PfP keretén belül. Ekkor került sor az Euro-atlanti Partnerség Tanács (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC), mint biztonságpolitikai konzultatív fórum megalakítására.

Hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy a PfP és az EAPC eszközként szolgál arra, hogy az aspiránsok/ a leendő NATO-tagországok a liberális/ demokratikus gyakorlatot milyen módon alkalmazhassák. Sőt az aktív részvétel a PfP és az EAPC tevékenységében fontos tényezővé vált a tagsági döntés meghozatalában. Az évek során az EAPC veszített korábbi jelentőségéből azon közép- és kelet-európai országok esetében, amelyek vagy már csatlakoztak a NATO-hoz, vagy a Tagsági Akcióterv (Membership Action Plan, a továbbiakban MAP) eredményeként a csatlakozás reális közelségébe kerültek.

A Szövetség 1999-ben vezette be a Tagsági Akciótervet, amely értékelte a partner teljesítményét és útmutatót nyújtott a perspektivikus tagországoknak. A kaukázusi, a közép-ázsiai, illetve a katonailag el nem kötelezett, semleges európai országok számára azonban az EAPC továbbra is fontos biztonságpolitikai kapcsolódási pontot jelentett a Szövetséghez. Az EAPC létjogosultságát megkérdőjelezte az a tény, hogy sok korábbi tagja teljes jogú NATO- ország lett, így az intézményi

keretek között két eltérő érdekeltségű csoport maradt.

2001 paradigmaváltást jelentett a NATO életében. Szeptember 11. fontos mérföldkő volt a partnerségi kezdeményezésben, új fejezetet jelentett a NATO-partnerség fejlődésében. Nyilvánvalóvá vált, hogy az egyre inkább globalizálódó világban a veszélyek és kihívások az európai határokon kívülről – keletről és délről – fenyegetnek. Lord Robertson fogalmazta meg, hogy a Szövetségnek a geográfiai megközelítésről át kell váltania a funkcionális megközelítésre, amennyiben az új kihívásokat hatékonyan szeretné kezelni. Szeptember 11. után a terrorizmus elleni politikai és katonai küzdelem került a középpontba.

A partnerség új dimenziói jelentek meg. Fontos maradt az európai integrációs projekt, de új elemként jelent meg a Szövetség, mint Európán kívüli stabilizáló tényező/erő. A partnerországokat (akár voltak tagsági aspirációik, akár nem) arra bátorították, hogy a NATO katonai műveleteihez Koszovóban, Afganisztánban és Irakban képességeket ajánljának fel. Így a partnerség új dimenziója átfedésbe került a korábbi integráló küldetéssel/elkötelezettséggel, világossá téve az aspiráló országok számára, hogy a megítélésükben jelentős tényező lesz/szerepet játszik az, hogy milyen képességeket mutatnak fel, mint biztonságteremtők (security provider).

Abban is változás történt, hogy már nemcsak arról volt szó, hogy a NATO mit tehet a partnerországokért, hanem, hogy a partnerek hogyan járulhatnak hozzá az euro-atlanti térség biztonságának növeléséhez. Az elmúlt két évtizedben a partnerországok többsége közreműködött a válságkezelő konfliktusainak kezelésében, sajátos, egyedi képességeket – stratégiai légiszállító kapacitás, hídépítő képesség, víztisztítás, vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris fegyverek elleni védelem és labor, szláv kultúrkör ismerete, orvosi kontingens - vitt a közös tevékenységekbe, a missziókba, a NATO-műveletekbe.

Afganisztán kapcsán kerültek előtérbe a meglévő és potenciális (Közép-Ázsia, Kaukázus, a Mediterráneum, Közel-Kelet) partnerek. Az ISAF misszió miatt nagyobb figyelem fordult a közép-ázsiai országok (Kazahsztán, Üzbegisztán, Kirgizisztán, Türkmenisztán, Tádzsikisztán) felé, amelyek kulcsfontosságú, hatékony segítségét

nyújtottak: katonai bázisok, tranzit útvonalak, újratöltési létesítmények, és határbiztonsági együttműködés.

Egy olyan szövetségnek, amely liberális/demokratikus értékeken alapul/értékrendet képvisel, problémát okozott Közép-Ázsiában a demokratikus politikai reformok hiánya. A közép-ázsiai országok kapcsán éppen ezért jelentős kritika érte a Szövetséget, hogy elnyomó, nem demokratikus rendszereknek nyújt gazdasági és katonai támogatást. Ráadásul, az afganisztáni NATO-művelet miatt a Szövetség sokkal kevesebb figyelmet szentelt azon partnereknek, akik az ISAF műveletben nem vettek részt.

A NATO modernizációs folyamatával párhuzamosan a partnerségi együttműködés átalakítása napirendre került a 2002. évi prágai csúcsertekezleten. Egyetértés volt abban, hogy meg kell újítani a partnerségi kapcsolatokat is, megerősítették az EAPC kiemelt szerepét a terrorizmusellenes koalíció fenntartásában, a Partnerségi Akcióterv a Terrorizmus Ellen (Partnership Action Plan on Terrorism, PAP-T) elindítását. Új partnerségi mechanizmust vezettek be, az Egyéni Partnerségi Tagsági Akciótervet, amely szerint négy területen mélyítették el az együttműködést a partnerországokkal. 1. politikai és biztonsági ügyek, 2. védelmi és katonai ügyek, 3. tájékoztatás, tudományos, környezetvédelmi és válságmenedzsment ügyek, 4. adminisztratív, információbiztonság és források. Ez nem bizonyult sikeresnek és vonzósnak, mert a közép-ázsiai országok közül mindössze Kazahsztán vesz részt az IPAP programban.⁸

2004-ben az isztambuli csúcstalálkozón hét új ország csatlakozott, az egykori partnerországokból immár 10 lett a NATO teljes jogú tagja. Ezzel egy időben megerősítették a „nyitott ajtók politikáját”, de nem tettek ígéretet arra, hogy a következő csúcsertekezleten további bővítés lenne.⁹

Isztambul a NATO Partnerségi Politikájának egy új szakaszát indította el, a bővítés után a partnerség tematikus súlypontja a terrorizmus elleni fellépésre, földrajzi fókuszja pedig a Kaukázusra és Közép-Ázsiára, valamint a mediterrán térségre és a szélesebb értelemben vett Közel-Keletre helyeződött át. Az elfogadott új partnerségi akcióterv a védelmi intézményrendszer hatékonyabb működtetésére, a védelmi reform végrehajtása

érdekében történő tanácsadásra és támogatásra koncentrált. A partnerségi együttműködés adaptációja során hatékonyabb, az egyes országok, régiók specifikus érdekeit jobban szem előtt tartó együttműködési formák, célirányos, regionális programok révén vált lehetővé, hogy az egyes országok biztonsági igényeinek leginkább megfelelő irányba mozduljon el az együttműködés.

A 2006. évi rigai csúcserkekezleten az Egyesült Államok és Nagy-Britannia a partnerség új politikai keretét szerette volna megteremteni, figyelembe véve az euro-atlanti térségen kívül található globális partnereket, azonban ez rendkívül nagy ellenállást generált. Egyes tagországok az EAPC aláásásaként értékelték, mert a Pfp/EAPC-tag Svédországot és Finnországot, mint potenciális partnereket nevesítették. Több tagország számára nem volt elfogadható a politikai kapcsolatok transzatlanti területen túli bővítése, mert úgy vélték, hogy a javasolt új partnerségi keret jelentős eltérés/elmozdulást jelent a NATO meglévő partnerségi struktúrájához képest, mivel az elsősorban funkcionális és nem geográfiai megközelítésű volt. A Szövetség régi kelet- és délkelet-európai partnerországai is megfogalmazták, hogy a globális partnerség a „gazdagok partnerségét” jelentené, amellyel párhuzamosan csökkenhet a meglévő partnerségi kapcsolatok és az együttműködés jelentősége és értéke. Ők háttérbe szorulnak, és másodrendű partnerekké válhatnak.

A 2010. évi stratégiai koncepció szerint a Szövetség három fő alapfeladata a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság.¹⁰ A partnerség kiterjesztése létfontosságú a globális veszélyek, kihívások hatékony kezelésében. Széleskörű egyetértés volt a Szövetségek között abban, hogy sokkal funkcionálisabb partnerséget alakítson ki. E szerint „*mélyíteni és szélesíteni kell a NATO-partnerséget, és növelni annak hatékonyságát, illetve rugalmasságát.*”¹¹

A 2011. évi Berlin Partnerségi Csomag (Berlin Partnership Package, BPP) fő célkitűzése a hatékonyabb és rugalmasabb partnerségi politika, egységes partnerségi eszköz és keret bevezetése, és a partnerek NATO-műveletekhez történő hozzájárulásának átalakítása volt. Szerepel a dokumentumban az euro-atlanti és a nemzetközi biztonság, a béke és stabilitás elősegítése, a regionális biztonság és együttműködés erősítése, a

demokratikus értékek és reformok, a NATO-műveletek és missziók támogatása, és a NATO-csatlakozásban érdekelt partnerek felkészítése. Az új partnerségi politika meghagyta a létező földrajzi alapon szervezett kereteket (Pfp, EAPC, Mediterrán Párbeszéd, Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés), és bővítette a partner definícióját is, mert nemcsak országokat értett alatta, hanem nemzetközi és nem-kormányzati szervezetekre is kiterjesztette. Érvényben maradt az EAPC alapdokumentum és a Pfp keretdokumentum is. A Szövetség Partnerségi Együttműködési Menüt (Partnership Cooperation Menu, PCM) és ún. belépő programként Egyéni Partnerségi és Együttműködési Programot (Individual Partnership Cooperation Program, IPCP) alakított ki, a régi keretek és struktúrák helyett.¹² Az új partnerségi politika megadja a lehetőséget mind a meglévő, mind a potenciális partnereknek, hogy saját maguk határozzák meg kapcsolatrendszerüket a Szövetséggel, a partnerségi tevékenységben való részvétel és a párbeszéd tekintetében. A Berlin Partnerségi Csomag felülvizsgálta és korszerűsítette az 1999. évi Politikai-Katonai Keretet (Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led operations, PMF), amely strukturáltabb környezetet és szerepet teremtett a missziókban résztvevő nem NATO-országok számára.

A NATO a közép- és kelet-európai országokban elért sikereket (a hadsereg feletti demokratikus kontroll, a védelmi és biztonsági szektor reformja) akarta promotálni más régiókban is (Mediterráneum, Közel-Kelet), és lehetővé tenni a PARP és az IPAP folyamatokban való részvételt. A Pfp-ben meghonosodott és bevált módszerek és kezdeményezések (Partnerségi Akcióterv és a *Tervezési és Felülvizsgálati Folyamat*) kiterjesztése történt meg ezzel. A közép- és kelet-európai országok esetében a partnerség és a NATO-tagság között egyértelmű kapcsolat volt/van. Más régiókban ez a kapcsolat hiányzik, mert történelmileg jelentős gyanakvás és bizalmatlanság alakult ki a NATO-val és az Egyesült Államokkal szemben.

A NATO-partnerség több célt is szolgál: a NATO-műveletek támogatását, a nemzetközi biztonság kiterjesztését, a partnerországok felkészítését a teljes jogú tagságra és a liberális demokratikus értékek védelmét. Fontos a szabadság, a

demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság, mint alapvető demokratikus alapjogok, de 2001 óta a NATO a művelési értékekre koncentrált.

Az új partnerségi politika látszatra a partnerek közötti különbségtétel csökkenése irányába mutat, ugyanakkor a különbségtétel mégis elkerülhetetlen a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrások miatt. Szükségessé vált a prioritások felállítás. Azt mérlegelték, hogy a partner kíván-e a Szövetséghez csatlakozni, ugyanazokat a politikai elveket és értékeket vallja-e, katonai, politikai és pénzügyi támogatást nyújt-e a NATO-műveletekhez, stratégiai fontosságú-e a NATO számára, van-e a Szövetséggel kétoldalú kapcsolata, és támogatja-e anyagilag is az együttműködést.

Az 1990-es évek értékalapú koncepcióját, egy sokkal realistább orientáció váltotta fel, ahol az alapokat a közös érdekek, és nem feltétlenül és kizárólag, a közös értékek jelentik. Az új partnerségi politika a NATO-nak lehetőséget nyújt, hogy a többi liberális/demokratikus ország segítségét jobban igénybe vehesse, amit nem korlátoznak a geográfiai keretek/adottságok és a partnerség korábbi struktúrái.

Regionális csoportosítás

A partnerségi folyamatok értékelésekor biztonságpolitikai szakértők többször tettek javaslatot a partnerországok eltérő csoportosítására, illetve az együttműködés hatékonyabbá tételére. Jeffrey Simon 2004-ben a 20 partner és két PFP aspiráns országot (Bosznia-Hercegovina és Szerbia-Montenegró) rendkívül különböző igényeik, érdekeik, képességeik, és földrajzi elhelyezkedésük alapján osztotta csoportokra. Geográfiai tércategóriák (Balkán, Közép-Ázsia, Kaukázus) és teljesítmény alapján (fejlett ötök, inaktívak) különböztette meg az országokat.¹³

Carlo Masala és Katariina Saariouma 2006 májusában tekintették át a Szövetség partnerségi kapcsolatait, az egyes kezdeményezések előnyeit és hátrányait, valamint kísérletet tettek a partnerségi struktúra szervezeti és funkcionális alapon történő újrászervezésére, a meglévő geográfiai keretek helyett.¹⁴ Számos, a meglévő keretekhez kapcsolódó problémát tártak fel: a partnerség tisztázatlan szerepét a NATO-célkitűzések elérésében; a földrajzi felosztáson alapuló merev partnerségi kereteket; az egyéni, önálló különbségtételi lehetőség és a valódi regionális együtt-

működés hiányát, és a diszfunkcionális EAPC-t. Javaslatuk a partnerség hatékonyságának növelését tűzte ki célul.

A külső tényezőknél a Szövetség hatékonyságát, az országokat regionális entitásokba tömörítő geográfiát (Közép- és Kelet-Európa, Mediterráneum, Közél-Kelet) a funkcionalitásnál az országok képességeit és a Szövetséggel való együttműködés politikai szándékát vették figyelembe, valamint a demokrácia iránti elkötelezettségen és a jó kormányzáson alapuló érték-orientált megközelítést. Az együttműködés különböző fokozatait vázolták fel, amely a biztonsági párbeszéddel kezdődik, majd képzés és kiképzés, műveletekben való részvétel, NRF hozzájárulás, MAP-tagság következik, végül a teljes jogú NATO-tagsággal zárul. Külön kategóriába sorolták azon országokat, amelyek jelentős művelési képességgel rendelkeznek és járulnak hozzá a Szövetség erőfeszítéseéhez. Megfogalmazták az Észak-atlanti Tanács és a műveletekhez hozzájáruló országok tanácsozását, azt, ami évekkel később a 2012. évi chicagói csúcsértekezleten a NATO+ISAF formátumban megvalósult.

Karl-Heinz Kamp és Heidi Reisinger 2013-ban két év tapasztalatainak fényében értékelték a Berlini Partnerségi Csomag hatékonyságát és rugalmasságát. Tanulmányukban háromkörös modellt vázoltak fel. A partnereket három kategóriába sorolták: 1. Kiemelt partnerek (Advanced Partners) 2. Együttműködő partnerek (Cooperation Partners) és 3. Párbeszéd országok (Dialogue Countries).¹⁵

Az első csoportba azokat a demokratikus elveket és értékeket valló országokat sorolták, amelyek politikailag és pénzügyileg is támogatják a NATO-műveleteket, abban aktívan részt vesznek. A rendszeres konzultáció fórumának az ún. Advanced Partners Council létrehozását javasolták, amely az Észak-atlanti Tanács alárendeltségében tevékenykedne, de nem rendelkezne döntéshozatali jogosultsággal, csak egyeztetési lehetőséggel (decision shaping). Ide sorolták Ausztráliát, Új-Zélandot, Japánt és Dél-Koreát.

A második csoport országai a kölcsönös érdekek mentén aktívan együttműködnek a NATO-val. A Szövetség kiképzési és képzési lehetőségeit akkor is igénybe vehetik, ha a műveletekben nem vesznek részt. A partnerek művelési képessége

azonban nagyon fontos hozzájárulás, mert a biztonsági kihívások kezeléséhez katonai képességek kellenek, a képességekhez pedig erőforrások. A szerzők nem nevesítettek országcsoportokat vagy régiókat, de megítélésem szerint ide sorolhatók a PfP országok.

A harmadik kör országai érdekeltek az együttműködésben, a bizalomépítés és a korrekt kétoldalú kapcsolatok kialakításában. Ezen országok részt vettek NATO-műveletekben (Egyesült Arab Emírátsok, Bahrein, Katar), de nem fogalmazódott meg az igény a NATO-val kiépítendő szervezetszerű nexus iránt, viszont továbbra is kapcsolatban akarnak maradni a Szövetséggel. Ide a Mediterráneum és a Közel-Kelet országait sorolhatjuk. A szerzőpáros ebbe körbe tartozónak tekinti Kínát és Indiát is.

A háromkörös modell a rendszeres konzultációk szintjére és nem az intenzitására tett javaslatot. A földrajzi határok, a korábbi partnerségi keretek nélkül teszi lehetővé a különböző európai, ázsiai és közel-keleti országokkal a széleskörű együttműködést, anélkül, hogy a közös politika elvek és értékek elvárása fogalmazódna meg.

A tapasztalatok összegzése

A partnerség a hidegháború végén vált fontossá, amikor a Varsói Szerződés felbomlott. Sokan az együttműködésben voltak érdekeltek, mások pedig a teljes jogú NATO-tagság elérésében. A Szövetségnek újra kellett fogalmaznia a célját, és megtalálni a kohézió új alapját. A válasz az akkori dilemmára a PfP volt, amely az euro-atlanti régióban az együttműködési kereteket teremtette meg.

A partnerségi kapcsolatok 1994 óta terebélyesedő és egyre nehezebben áttekinthető szervezetté váltak. A kezdeményezések többsége, az országok csoportosítása azok geostratégia helyzete, földrajzi fekvése alapján történt. A földrajzi alapon szervezett partnerkapcsolatok nem tették lehetővé a Szövetség számára a különbségtételt és a partnerekkel való kapcsolattartásban a rugalmasságot, nem volt az egyes kezdeményezések között átjárhatóság sem. A geográfiai tér által meghatározott összetartozásnak fontos szerepe volt/van, de a földrajzi keretek egyben korlátozók közé szorították a Szövetséget.

Kettősség figyelhető meg a NATO partnerségi politikájában. A közép- és kelet-európai országokban továbbra is az integrált Európa, a liberális demokrácia kívánalma, elvárása fogalmazódik meg. A Szövetség 1994 után létrehozott partnerségi struktúrája és keretei a liberális biztonsági rend kiterjesztését támogatták. A PfP egyéb régióba tartozó országai számára a műveleti képesség és a műveletekhez való hozzájárulás/segítség fontossága mintha háttérbe szorította volna a Szövetségben a demokrácia iránti elkötelezettséget. Ezekben a régiókban demokrácia deficit van. Úgy tűnik azonban, hogy ennél sokkal fontosabb a műveletek sikeréhez történő hozzájárulás. 2001. szeptember 11. után felértékelődött Közép-Ázsia és a Kaukázus térsége.

A közép- és kelet-európai országoknál a PfP és az EAPC tevékenység és aktivitás, a műveletekhez történő hozzájárulás fontos értékelési szempont volt. Ma az EAPC-ben a partnerek vegyes képet mutatnak. Benne vannak a Szövetséggel hosszú idő óta együttműködő partnerek (Ausztria, Finnország, Svédország, Svájc), valamint a Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlása után függetlenné vált országok is.

A partnerség dilemmái és kihívásai

A walesi csúcsertekezlet előkészítése során sokan úgy vélték, hogy a NATO majd áttekinti a globális partnerség rendszerét, amely jelentős változásokat eredményezhet. Hiszen 2014 decemberében újabb mérőföldkőhöz érkezik a Szövetség, a műveleti tevékenység az Afganisztánból történő kivonulással visszaszorul, de egyben megváltozik a földrajzi fókusz is, mert az Adeni-öböl, Afrika szarva mellett előtérbe kerül az afrikai kontinens, Mali, a guineai partvidék. A műveleti Szövetség, készenléti Szövetséggé alakul át. A műveleti hozzájárulás, a képességek, és a készenlét prioritása alapján ezután át kell gondolnia a Szövetségnek a partnerországok csoportosítását.

A Berlin Partnerségi Csomag a meglévő geográfiai és politikai keretek meghagyásával félmegoldást hozott ebben a tekintetben. Elengethetetlen és megkerülhetetlen a prioritások felállítása, lesznek körön belüli, és körön kívüli országok és partnerek. A partnerségen belüli hierarchia kialakítása nyilvánvalóan sérelmeket okoz. A demokratikus elveket és értékeket valló országok kiemelt státusza 2006 óta folyamatosan

központi téma. Ez összhangban van a washingtoni szerződéssel, amely az értékalapú demokráciák szövetségét jelenti. A legjobb szándékkal sem mérhető össze Ausztria, Svédország, Finnország elkötelezettsége, a műveletekhez történő személyi és anyagi hozzájárulása Belorussziáéval vagy Türkmenisztánéval.

A walesi csúcsértekezlet előtt, bár az ukrán események jelentős mértékben átírták a forgatókönyvet, nyilvánvaló volt, hogy döntés szükséges abban is, hogy mi legyen a PfP-ben a potenciális tagjelölti országokkal, a NATO-tagság iránt érdeklődő országokkal. Ezen országok számára a partnerség továbbra is fontos eszköz lesz, az európai integráció és partnerség befejezetlen folyamatában. Hogyan alakul a Balkán sorsa, mi lesz Szerbia, Bosznia és Hercegovina, Macedónia és Montenegró sorsa?

Kérdésként merült fel milyen legyen a kapcsolat a többi PfP/EAPC-országgal, a fejlett ötökkel (Western Five)? Maradnak-e a PfP/EAPC-ben? Ha igen, követendő példák-e a többi partnerország számára? Mi legyen a demokrácia deficitese vagy a NATO-tagság iránt egyáltalán nem érdeklődő PfP-országokkal?

Elfogadható kommunikációs stratégia kell a sorrend és a fontosság meghatározásához. Ha a Szövetség elhatározza a jellemzően földrajzi alapon szervezett partnerségi keretek, rendszerek megváltoztatását, akkor az komoly kihívást jelent az új elveknek megfelelő kommunikáció kialakításában. A prioritások megfogalmazása, a párbeszéd és az együttműködő országok, a kiemelt partnerek érdekeltté tétele az együttműködésben szintén átgondolt partnerségi stratégiát igényel.

Megkerülhetetlen a Berlin Partnerségi Program által felvázolt hatékony és rugalmas partnerség áttekintése. Kérdésként fogalmazódik meg, hogy vajon a partnerség létező regionális, geográfiai keretei segítették vagy hátráltatták a hatékonyabb és rugalmasabb együttműködést? A fenntartott régi partnerségi keretek (PfP, EAPC, MD, ICI) akadályozták-e az elmúlt időszakban az új hatékonyabb és a geográfiai kereteket negligáló rugalmasabb partnerségi kapcsolatok működését?

A walesi csúcsértekezlet záródokumentuma kiemelten foglalkozott Ukrajnával és Oroszországgal, a NATO kollektív védelmi képessége-

inek megerősítésével, a védelmi kiadások és a képességfejlesztés kérdéseivel, az afganisztáni műveletek lezárásának előkészítésével, valamint a partnerkapcsolatok és a bővítés kérdéseivel.

A Szövetség kinyilatkoztatta, hogy továbbra is az egyéni szabadságjogok, a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság képezik az értékalapú szövetség alapját; a biztonságot a globális partnerekkel folytatott együttműködés jelenti. A Berlieni Partnerségi Politika szellemében tovább folytatódik a partnerség érintett országaival és más nemzetközi szervezetekkel a nemzetközi biztonság kiterjesztése. A partnerek jelentősen hozzájárultak a NATO-műveletekhez Afganisztánban, Koszovóban, a terrorizmus és a kalózkodás elleni egyéb műveletekhez. Folytatódik a védelmi képesség fejlesztése és az interoperabilitás elérése a már meglévő kezdeményezéseken keresztül (Defence Education Enhancement Programme, Professional Development Programme).

A zárónyilatkozat megemlékezett a Partnerség a Békéért kezdeményezés húsz évvel ezelőtti alapításáról és változatlanul fontos célkitűzésről, „vision of a Europe whole, free, and at peace.” Ugyancsak megemlítette, hogy a Mediterrán Párbeszédet húsz évvel, az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezést tíz évvel ezelőtt alapították. A két kezdeményezés egymást kiegészítő, de különböző partnerségi kereteket teremtett.

Az afganisztáni műveletek végével a műveletekről a hangsúly a kiképzésre tevődik át. Walesben elfogadták az átfogó Partnerségi Interoperabilitási Kezdeményezést (Partnership Interoperability Initiative, PII), amely a biztonsági kihívások partnerekkel történő együttes kezelésének képességét szolgálja. A védelmi miniszterek elindították az Interoperabilitási Platformot (Interoperability Platform, IP), 24 ország jelezte elkötelezettségét, hogy erősítsék az interoperabilitást a Szövetséggel.¹⁶ Öt kiemelt országgal, amelyek jelentős mértékben járultak hozzá a NATO-műveletekhez (Ausztrália, Finnország, Grúzia, Jordánia, Svédország), a védelmi miniszterek külön tárgyaltak a párbeszéd és gyakorlati együttműködés szélesebb körű lehetőségeiről a Partnerségi Interoperabilitási Kezdeményezés keretein belül.

A döntéshozók kiemelten fontosnak tartották, hogy a Partnerségi Interoperabilitási Kezdeményezés egy felső szintjét hozzák létre az elkötelezett és a műveletekhez jelentős mértékben hozzájáruló országok számára, amely az ún. „Enhanced Partners” kategória foglalmába. A NATO legszorosabb és „leginteroperabilisabb” partnerországai számára korai hozzáférést biztosítanak az operatív tervezéshez, fokozott részvételt a gyakorlatokon és rendszeres politikai konzultációk.¹⁷

2014 júliusában döntés született arról, hogy a walesi csúcstalálkozón a NATO nem fogja Grúzia részére felajánlani a Tagsági Akciótervet. Grúzia vezetése csalódottan vette tudomásul a döntést. A 2008. évi bukaresti zárónyilatkozat 23. pontjában világosan megfogalmazta a Szövetség, hogy „A NATO üdvözlí Ukrajna és Grúzia euro-atlanti törekvéseit a NATO-tagság elérése érdekében. Ma megegyeztünk, hogy ezen országok NATO-tagországok lesznek”.¹⁸ Ennek ellenére a walesi csúcserőkezelten a NATO „csak” egy tartalmas együttműködési csomagot (substantial package) ajánlott fel Grúzia részére, amely a védelmi képességek fejlesztését, a hadsereg kiképzésének erősítését, gyakorlatokat, a védelmi szakemberek számának növelését jelenti, ezzel erősítve a grúziai Összekötő Hivatalt, valamint fokozott interoperabilitási lehetőségeket jelent.¹⁹ Így továbbra is csak a lassabban fejlődő kapcsolatrendszer marad a NATO és Grúzia között.

A bukaresti csúcserőkezelzet zárónyilatkozatának 25. pontja Montenegró számára felajánlotta az Intenzív Párbeszéd kidolgozását, az ország pedig már korábban döntött az Egyéni Partnerségi Akcióterv kidolgozásáról. Bár 2009 decemberében Montenegró csatlakozott a Tagsági Akciótervhez, esetében is úgy döntöttek a walesi csúcstalálkozón, hogy még nem hívják meg csatlakozásra. A külügyminiszterek 2015 decemberéig áttekintik az ország felkészültségét, és annak fényében hozzák meg a döntést.²⁰

Macedónia esetében már a bukaresti csúcserőkezelzet zárónyilatkozatában rögzítették, hogy a tagságával kapcsolatos döntés a görögökkel folytatott névvita rendezésétől függ. A walesi zárónyilatkozat 96. pontja megerősítette, hogy a névvita rendezetlensége miatt Görögország vétője továbbra is akadály a ország teljes jogú tagságnak.

Bosznia és Hercegovina számára a bukaresti csúcserőkezelzet 25. pontja felajánlotta az Intenzív Párbeszéd kidolgozását. A NATO- külügyminiszterek 2010 áprilisában formálisan meghívták a Tagsági Akciótervhez való csatlakozásra, de ezt feltételhez kötötték. A MAP hatálya alatti éves nemzeti programot csak akkor fogadják el, ha az állami védelmi célú ingatlanok kérdése megoldódik. Walesben a zárónyilatkozat 97. pontja megállapította, hogy 2010 áprilisában a külügyminiszterek által Tallinban megfogalmazott feltétel megoldása tárgyában kicsi az előrelépés.

Konklúzió

A jellemzően földrajzi alapon szervezett partnerségi keretek továbbra is fennmaradnak. Elmozdulás történt viszont egy új, hatékonyabb és nem geográfiai alapon szerveződő, rugalmasabb partnerségi kezdeményezés kialakítására.

Tekintettel arra, hogy az afganisztáni műveletekről a hangsúly a kiképzésre tevődik át, Walesben elfogadták az átfogó Partnerségi Interoperabilitási Kezdeményezést és az Interoperabilitási Platformot. Azon országokkal, amelyek jelentős mértékben járultak hozzá a NATO-műveletekhez, kiemelt partnerségi kapcsolatot kezdeményeztek. Ez már szélesebb körű együttműködést, a műveleti tervezés fázisában konzultációt és együttműködést jelent. Ugyan nem biztosít beleszólást a döntéshozatalba, a véleménynyilvánítás lehetőségét viszont igen.

SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA

Summary

The study provides us with an overview of different NATO partner relations from the end of the Cold War until today. NATO adopted a new - Berlin Partnership Package - more efficient and flexible partnership policy in April 2011. The new partnership policy offers tools for existing and potential partners to enable themselves to shape relations with the Alliance. The new partnership policy serves multiple functions, including supporting NATO's operations, enhancing international security, preparing states for membership, and defending liberal democratic values.

The Wales Summit adopted the comprehensive Partnership Interoperability Initiative and Interoperability Platform. The Alliance initiated special partnership with those countries that have made significant contributions to NATO operations.

Keywords: Partnership for Peace, Euro-Atlantic Partnership Council, Membership Action Plan, Individual Partnership Action Plan, Berlin Partnership Package, Partnership Interoperability Initiative.

Válogatott irodalom

[1] Kamp, Karl-Heinz – Reisinger, Heidi: NATO's partnership after 2014: Go West!, *Research Paper*, NATO Defence College, 2013 május, 92. szám, 1-8. o.

[2] Masala, Carlo – Saariluoma, Katariina: Renewing NATO's Partnerships: Towards a Coherent and Efficient Framework, *Forum Paper Series*, NATO Defense College, 2006 június, 1. szám, 1-51. o.

[3] Monaco, Annalisa: Ten years on: is there a Future for the Partnership after NATO Enlargement? *NATO Notes*, 2004, 6. évf., 1. szám, 5-7. o.

[4] Pond, Susan: Understanding the PfP Tool Kit, *NATO Review*, 2004, 1. szám, 3. o., <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/english/art2.html>, letöltés: 2014.február.10.

[5] Reisinger, Heidi: Rearranging family life and a large circle of friends: Reforming NATO's Partnership Programmes, *Research Paper*, NATO Defence College, 2012 január, 72. szám, 1-8. o.

[6] Lord Robertson 2003. december 17-én elhangzott búcsúbeszéde a Tanácshoz, Brüsszel, <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031217a.htm>, letöltés: 2014. szeptember 2.

[7] Jaap de Hoop Scheffer a Norvég Atlanti Tanács ülésén 2006. március 3-án elhangzott beszéde <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060303a.htm>, letöltés: 2014. szeptember 12.

[8] Simon, Jeffrey: Partnership for Peace: Charting a Course for a New Era, March 2004. *Strategic Forum*, 2004 március, 206. szám, 1-14. o.

[9] Siposné Kecskeméthy Klára: Kooperatív biztonság, partnerségi kapcsolatok a chicagói csúcstérkezelés fényében, *Felderítő Szemle*, 2012. 11. évf. 2. szám, 42-52. o.

[10] Siposné Kecskeméthy Klára: Partnerség a békéért, In: *NATO Partnerség 2014. A szövetségi partnerségi programok múltja, jelene és jövője*. Szerk.: Kiss Petra, Szenes Zoltán, Zsolt Melinda. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest, 2014, 21-58. o.

[11] Walesi Zárónyilatkozat, 2014. szeptember 5, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, letöltés: 2014. október 12.

Jegyzetek

1. 1989: Malta Summit ends Cold War, *BBC News*, http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/3/newsid_4119000/4119950.stm, letöltés: 2014. október 1.

Joint Press Conference of President Bush and Chairman Gorbachev at the Malta Summit, *Making the History of 1989, Primary Sources*, Roy Rosenzweig Center for History and New Media, <http://chnm.gmu.edu/1989/items/show/40>, letöltés: 2014. október 1.

Soviet Transcript of the Malta Summit, 1989. december 2-3., <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB298/Document%2010.pdf>, letöltés: 2014. október 1.

2. London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>, letöltés: 2014. október 1.

3. Rome Declaration on Peace and Cooperation, 1991. november 8., <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>, letöltés: 2014. október 2.

4. The Brussels Summit Declaration, 1994. január. 11., http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm?selectedLocale=en, letöltés: 2014. október 3.

5. Partnership for Peace: Framework Document, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, NATO Főparancsnokság, Brüsszel, 1994. január 10-11., <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm>, letöltés: 2014. október 3.

6. Study on NATO Enlargement, NATO Főparancsnokság, Brüsszel, 1995. szeptember, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm, letöltés: 2014. október 3.

7. Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>, letöltés: 2014. október 4.

8. Prague Summit Declaration, 2002. november 21., <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>, letöltés: 2014. október 5.

9. Istanbul Summit Communiqué, 2004. június 28., <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>, letöltés: 2014. október 5.

10. *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, NATO Public Diplomacy Division, Brüsszel, 2010, 7-8 o.

11. Active engagement in cooperative security: a more efficient and flexible partnership policy, 2011, p. 5 http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf, letöltés: 2014. október 8.

12. Active engagement in cooperative security i.m. 1. o.

13. Simon, Jeffrey: Partnership for Peace: Charting a Course for a New Era, March 2004. *Strategic Forum*, 2004 március, 206. szám, 1-14. o.

14. Masala, Carlo – Saari Luoma, Katariina: Renewing NATO's Partnerships: Towards a Coherent and Efficient Framework, *Forum Paper Series*, NATO Defense College, 2006 június, 1. szám, 13. o.

15. Kamp, Karl-Heinz – Reisinger, Heidi: NATO's partnership after 2014: Go West!, *Research Paper*, NATO Defence College, 2013 május, 92. szám, 8. o.

16. Lásd a Walesi Zárónyilatkozat 88. pontját. Az Interoperabilitási Platformhoz az alábbi országok csatlakoztak: Azerbajdzsán, Ausztrália, Ausztria, Bahrein, Bosznia és Hercegovina, Egyesült Arab Emírátságok, Finnország, Grúzia, Írország, Japán, Jordánia, Kazahsztán, Koreai Köztársaság, a volt Jugoszláv tagköztársaság Macedónia, Moldova, Mongólia, Montenegró, Marokkó, Örményország, Szerbia, Svédország, Svájc, Ukrajna és Új-Zéland.

17. Factsheet: NATO and US efforts in Support of NATO Partners, Including Ukraine, Moldova, and Georgia

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/05/fact-sheet-nato-and-us-efforts-support-nato-partners-including-ukraine-m>, letöltés: 2014. október 1.

18. 23. *NATO welcomes Ukraine's and Georgia's Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO*, Bucharest Summit Declaration, 2008. április 3., http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm, letöltés: 2014. október 20.

19. Wales Summit Declaration 93. pontja, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, letöltés: 2014. október 12.

20. Wales Summit Declaration, i.m. 95. pontja.

Törökország és a kurd kérdés

A becsült számok nagyon eltérőek, de ma mintegy 20-23 millió a törökországi kurdok lélekszáma. A népességszám adatok statisztikánként eltérnek, de meg kell említeni a szíriai, iraki és a már európai, amerikai honos, oda emigrált kurdokat is. Miközben továbbra is zajlik a Kurd Munkáspárt (PKK) elleni harc, a gazdasági jelzőszámok rohamos romlást mutatnak. A jelenlegi török geopolitikai helyzet elemzése mellett, az iszlám államok közti helyzet is elemezendő. Már nem csak Törökország számára sürgető a kurd kérdés megoldása, hanem a vele szomszédos országok számára is, és egyre inkább az Európai Unió és arab államok szempontjából is. Mennyiben befolyásolja a földrajzi kép a problémák forrását? Milyen megoldás lehetséges? Napjaink információs világában már szinte semmi sem maradhat rejtve. Az emberiségnek figyelembe kell vennie a körülöttünk folyamatban lévő eseményeket, de új perspektívát is kell találnia egy jobb élet reményében. De miképp lehetséges egy önálló kurd területi egység, ha néhol még a nyelv sem közös?

A kurd kérdés a hármasság határmentén, a török-szír-iraki vonalon okoz hadi állapotokat, a már meglévő háborúk mellett. Egy örökös meg nem értettség és el nem ismertség övezi a kurd problémát, ami, egy Törökországot belülről állandó jelleggel emésztő dilemma. Hogyan alakult ki az Európai Unió felé özőnlő menekültáradat? Milyen hatással bír az iszlám, a keresztény kultúrára, amely a határokon átívelő kisebbségi konfliktusból eredeztethető? Egy nemzetállam meddig terjedően és milyen módon kell, hogy kontrollál-

ja a szuverenitását, ha ekkora a változásra való igény? A kurd egység immár nem egység, sem nyelvileg, sem vallásilag. Egy törzsi népről van szó, melynek tagjai sokszor egymást sem értik a diaszpórában.

Huntington világmodellje mintegy axiómát fogalmaz meg, amikor leírja az eltérő civilizációs hátterek, különböző fejlődési és fejlesztési elképzelések összefüggéseit. Vitathatatlan, hogy a Föld különböző régióiban más-más életformák alakultak ki, saját autonóm jövőképpel. Huntington már a Civilizációk összeesapása és világrendek átalakulása című könyvében felvetette a napjainkat jelenleg is meghatározó megoldatlan kérdést, miszerint mit tegyünk Európában a növekvő muszlim népességből fakadó kulturális változásokkal, békés együttélés kialakulhat-e, milyen belső problémákat és kulturális sokkot eredményez hosszútávon. Mi alakítja ki a kulturális csoportokat? Az emberek igénylik a külső értékek alapján való meghatározottságot, úgy, mint szokások, intézmények, történelmi közösség, nyelv, vallás. Ezen szempontok alakítják ki a közös szemléletet, közösséget, társadalmat, amely köré felépül a intézményrendszer. Ebben a rendszerben a földrajzi és területi tulajdonságok mérvadóak. A rendszeren belüli változtatási igény határozza meg az aktuális szövetséges vagy ellenfél szerepét, viszonyítva a nemzetközi rendszer többi szereplőéhez. A nemzetállamok, nemzetek a világ eseményeinek alakítói. Nincs cselekedet gazdasági, hatalmi érdekek nélkül. A kulturális azonosságok és különbözőségek, illetve immár dominánsan vallási nézőpontok formálják civilizációnkat. (HUNTINGTON, S. P. 2015) Az entitások és kultúrák azok, amelyek egyre puszkaporosabb légkört alakítanak ki. Minden harc mögött érdek- és meggyőződésbeli ellentét húzódik meg.

1993 óta a huntingtoni civilizációk összeesapásának elméletével is foglalkoznunk kell, amit, bár sokan tagadják, Erdélyben is lehet érezni. A vallási tényezőnél azonban sokkal fontosabb a nyelvi kérdés és az ehhez szorosan kapcsolódó nacionalizmus. Az ezen a fronton zajló romániai "vértelen háborúval" szemben Törökországban

véres gerillaharc zajlik. Személyes tapasztalatok alapján bizonyossá vált, hogy a vallási és nyelvi kérdéseknek (pl. hányféle kurd nyelv létezik, milyen a kurd nép területi megoszlása), milyen hadászati, közigazgatási és geopolitika sőt geoetikai összefüggései vannak. Hogyan harcolnak a törökök az IS-sel, miközben a kurdokat támadják?

A "kurd kérdés" Törökország belpolitikai instabilitását növelő tényező. A nemzetközi rendszerek és intézmények, átfogó egyezmények ellenére sem sikerül minden szempontból egységes kisebbségpolitikát kidolgozni, illetve alkalmaznia a török kormánynak. A 2005-ben Recep Tayyip Erdoğan által is elismert "kurd kérdés" egy lényegi pontja az Európai Unióhoz való csatlakozásnak, amely a közkeleti stratégiai változások és szövetségi rendszer érdekkörében fontos helyet kapott. Ezt megelőzően "hegyi törökök" néven egyszerűen nem volt más identitási lehetőség. A hidegháborús évtizedek, az Oszmán Birodalom szétesését, a politikai földrajzi akadályok sűrűsödését a Balkánon és a Kaukázusban, Törökország Nyugat felé való fordulása óvja meg az elszigeteltség újabb évtizedeitől. Ehhez azonban alapvető normákat, természetesen a belső szuverenitás sérülése nélkül, de kénytelen alkalmazni és végrehajtani. Az, hogy a kurdok honnan és merre tartanak, a nagyban befolyásolja a török lehetőségeket. A hivatalosan a török lakosság 18,3 %-át alkotó kisebbség 14 millió kurdot jelent. Feltételezhetően a számok ennél magasabbak, a délkeleti és keleti térségben zajló negatív események, és a fokozódó elszakadás, azonban nem teszi lehetővé a pontos adatok mérését.

A török határmentén és régióiban zajló polgárháborús folyamatok 2015 augusztusában újultak ki ismét. Pedig már felcsillanni látszott a remény, miután Abdullah Öcalan, a PKK terror szervezet alapítója és vezére elfogásra került. Feszültség és megtorlás követte az elfogását, legalább 3000 kurd falut leromboltak, 5000 kurd veszítette életét, nem is vizsgálva az oktatási, egészségügyi, kulturális jogok csorbulását. 2013. március 21-én azonban esély adódott a tűzszünetre a kurd gerillák és Ankara vezetése között. A 2015. július 21-én Suruçban történt merénylet azonban ismét felülírta nemcsak a kurd nemzet,

de az ankarai kormány elképzeléseit is. De honnan jönnek és merre mennének a kurdok?

A gazdasági izoláció miatt természetföldrajzi szempontból is kevésbé ideális Kelet-, Délkelet-anatóliai földrajzi régióban élő kurdok helyzete. Törökország, Észak-Irak, Észak-Szíria, Azerbajdzsán, Örményország, Grúzia területén élnek, valamint nagyobb közösség USA és Európában. Nagy létszámú a kurd diaszpóra. A törökországi két dominánsan kurd lakta régió kívül, jelentős közösség vándorolt Isztambul környékére is. De mivel alapvetően nomád, mezőgazdaságból és állattartásból élő emberekről volt szó alacsony, avagy teljesen hiányzó iskolázottsággal, a nagyobb városokban a szegénynegyedekbe települtek be, alkottak gettókat. Az évtizedek alatt a generációk alkalmazkodtak a városi léthez Isztambul környékén, de a délkeleti térségben többnyire még a mai napig sem. A két kurd régióban, 38 %-os az analfabétizmus, leginkább a nők körében. A megtartott hagyományok és vallási nézetek, elmara-dott infrastruktúra és a csatározások korlátozzák az egyenjogúsági kezdeményezések terjedését az ország egyéb részeivel ellentétben. A közösség és hagyományok ereje tartja össze a kurdokat.

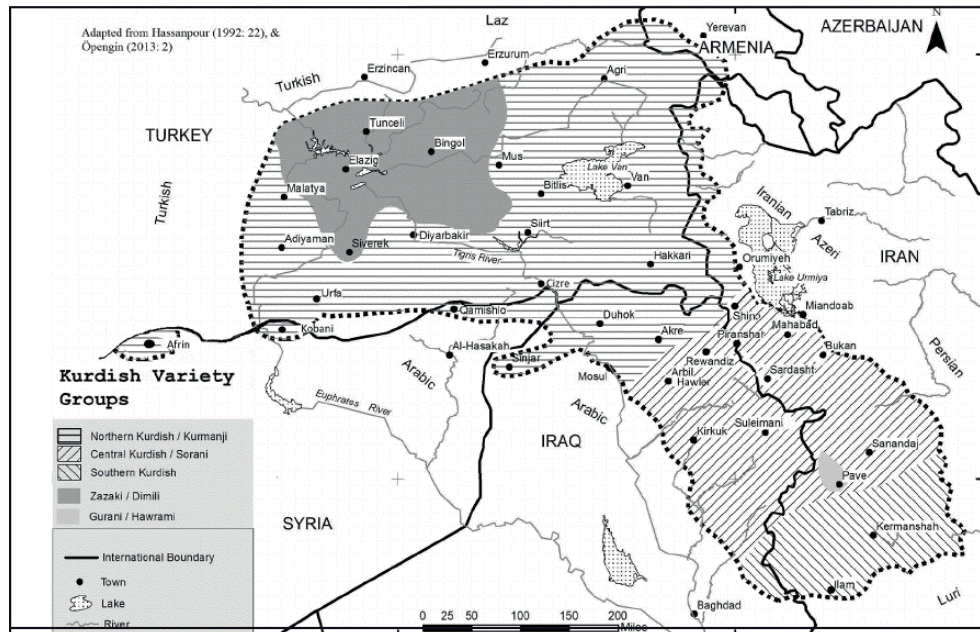
A XX. század elején indult meg egy újabb függetlenedési kísérlet, az aminek alapja a sévres-i békeszerződés volt. Ebben az Oszmán Birodalom felosztása során önálló kurd állam ígérete született meg, amely aztán sosem következett be.

A kurd nép által lakott térség Törökországtól az Iráni-felföldig, Ararát-hegyétől az ókori Mezopotámiáig terül el (SHORS, H. 2008). Történeszek szerint a kurdok az árja méd nép leszármazottai, akik Kr.e. 612-ben győzték le az asszírokat és alapították meg birodalmukat. A médek Kr.e. 2. évezredben népesítették be Kelet-Törökország területét kelet felől (ENCICLOPEDIA BRITANNICA, 2013). A birodalom területén eredetileg élő népek és médek egybeolvadásával születtek meg a kurdok, akiknek már az iszlám előtt is megvolt a saját nyelvük, az indoeurópai ághoz tartozó kurd nyelv, valamint hagyományai és nemzeti sajátosságai. Ettől eltérő kutatási eredményekre jutott a neves kurdológus, Vlagyimir Minorszkij (1877-1966) orientalista, aki kutatásai során arra a következtetésre jutott, hogy a kurdok Kelet-Iránból vándoroltak nyugat felől, felvéve az egyik nép

nevét, azokkal keveredve, a karduchokét. Xenophon Anabaszisz munkájában azt írja, hogy a Tigris folyó mentén élő harcos nép a karduchok (MAJID, D, 2003). A Méd Birodalom bukását követően perzsa dinasztiák uralkodtak az egykori birodalom helyén, a kurdok azonban végig megőrizték etnikai és nyelvi sajátosságait. A hegyi törzsi kurdok identitása, és mint entitás, Kr. e. kor óta őrzi azt (BALÁZS J., 2009) A 9. századtól bagdadi felkelésekhez csatlakoztak, majd saját hatalmi központokat hoztak létre a perifériákon a kalifátus gyengülésekor. A 14. századig az iszlám pozitívumai hatottak a kurdokra mind kulturális, tudományos, mind társadalmi értelemben is. Az időközben kialakult szunnita Oszmán Birodalom és síita Perzsa Birodalom a kurd önállóság ellen tört. Az 1378-1404 között Kis-Ázsia területére érkező nomád altáji törkök muzulmán hitre térésével megalakult az Oszmán Birodalom. Ez akkor még több etnikumú és vallású volt, ahol a kurdok még feltéve őrizték sajátosságait. De a két hatalom a kurdok és minden ott élő behódolását harcolt

áran akarta kikényszeríteni, sokan az Oszmán szunniták pártjára álltak, így gerjesztve már akkor is a két fél közötti feszültségeket. Az Oszmánok a birodalmon belül autonómiát garantáltak a kurdoknak a perzsákkal szemben a 19. századig, amikortól kezdve is még kisebb egységekre tagolódtak a kurd fejedelemségek, megindult a szétválás (GUNTHER, M., 2004) Amikor tehát médek elfoglalták Asszír Birodalom fővárosát, Ninivét, görög hadsereg a Van-tó partján háborúba keveredett kárdokkal, tehát a kurd néppel Kurduin (Kurchia) területén. Azén a „Kurdisztánén”, amelynek földrajzi kiterjedése már rengeteget változott az évezredek alatt a más-más politikai, gazdasági, vallási nehézségek következtében. Sheikh Ubeydullah forradalmár nevéhez köthető 1882-ben az első kurd nacionalista felkelés, sikertelenül, amit törzsi-vallási zavargásnak tartanak a történészek (GUNTHER, M. 2004). 1920-ig két birodalom közé szorult, majd 1923 után nemzetállamok közé, a megosztott kurd terület. Az öt részre való osztás, eltérő rendszerek és eszmék

A kurd, mint nyelv, az indoeurópai nyelvcsalád, nyugat-iráni csoportjába tartozik.



Forrás: Research Gate (2015. Adapted from Hassanpour 1992; Öpengin 2013)

szétzilálta a nemzetet, hiszen nem volt állama sohasem. Ezt fokozta a vallási tekintetben is való megosztottság. Az iszlamizáció előtt a kurdok zoroaszterek voltak, amely a Közel-Kelet legregyebb vallása (kétistenhívő vallás, az emberek szabad akarata, illetve jó és rossz közti utat kell megtalálni - Zarathustra Kr.e 630-553). Az iszlám erőszakos terjeszkedésével muzulmán hitre tértek, többségében szunnita ágazatra. Vannak azonban elenyésző számban sííták, alevik, valamint keresztények, zsidók, jezidiek. Az örmények és kurdok elfogadták az új vallást (BALÁZS J., 2009), de ez nem segített a harcokkal szemben. A jezidi vallásúak keresztények, akik Észak-Irakban, hegyek között élő, megjelenésében is eltérő népcsoport. Többségét az IÁ mérsárlása kiirtotta, akik nem voltak hajlandók áttérni a muszlim hitre. Vallásuk alapja, hogy van a teremő Isten, Malak Ta'us, Páva Angyal, aki az isteni akarat végrehajtója, illetve Ádámól eredeztetik magukat. Évától nem, ezért tartják magukat elkülönülve minden más vallástól, amit nem is lehet felvenni, hanem születni lehet csak e vallásba. A jezidiek jelenleg menekültként, rabszolgaként élnek embertelen körülmények között, de azon népcsoport tagja, akikre az erkölcsi tantételek és hit oly mértékben hat, hogy sosem foglalnak állást és nem is hódolnak be. Az alevitákat alapvetően síita muszlimnak tartják, mint a szíriai elnök Aszad és kormánya is, azonban sajátos és misztikus nézeteket vallanak. A szunniták nem is ismerik el őket. Alevik számára férfi és nő egyenlő, nem lehet különbséget tenni, emberiség isteni jellegét képviselik.

A térkép alapján is látszik, hogy alapvetően négy fő csoportra osztható a nyelv (SHEYHOLISLAMI, J., 2015):

- Kurmanci: északi dialektus, Törökország és Szíria területén
- Sorani: középső dialektus, Irak és Irán területén beszélnek, arab írással
- Kirmanciki: ezen belül is három, Kirdiki, Dimiki, Zazaki/Törökország kurd területeiből Északabbra beszélnek
- Lorani: elsősorban Iránban beszélnek

A közös nyelv segítség lehet egy egységes nemzetállam létrejötténél, azonban a földrajzi eltérések és behatások, nyelvi eltérések már kommunikációs gondot okoznak a különböző dialektust beszélők között, valamint a lakott állam

hagyományai is befolyásolják az egység-képet. A sanyarú sorsot tudósok abban látják, hogy sosem volt és nincs jelenleg sem egy személy, uralkodó akár, aki egybefogná a nemzetet. Minden állam csak saját maga számára asszimilálható csoportot látott bennük, akárcsak az ataturki kormányzás. A kurd kisebbség elismerésére ebben az időszakban sem került sor. Az 50-es években egyfajta modernizáció indult meg, ugyanakkor a gazdasági lemaradás a mai napig elkülönül a többi török régiótól. A tőke beáramoltatására társadalmi átalakulás indult meg, így kb. 30 ezer félnomád életmódot folytató kurd maradt (EGRESI Z., 2011). A legnagyobb térségi központok ma is Diyarbakir, Sanliurfa, Batman, Van, Mardin, Tatvan. A városiasodással, kurdok demográfiai növekedése, iskolázottsági szint emelése, alfabetizmus arányának komoly csökkenése, mind hozzájárult egy népnevelő- nemzetfélő értelmiségi elit kialakulásához a 70-es évekre. Ez a réteg a keleti területek fejlesztését akarta elérni a kormánynál, de csendőri ellenállásba ütköztek (EGRESI Z., 2011). Hamar kiderült, hogy egységes vezetés nem képviseli a kurd érdekeket, így felszabadító szervezetek létrejöttével igyekeztek véleményt nyilvánítani (EGRESI Z., 2010). 1960-as katonai puccs következményekkel járt, akárcsak a 2016-os, csak kisebb létszámmal. Akkor 38 fős katonatiszti csoport vette át a hatalmat, amit civil politikusoknak átadtak a pénzügy- és külügyminiszter kivégzését követően. A katonai befolyás 1965-ig erős maradt. 1971-ben már keményebb volt a puccs, sok pártvezetőt meggyilkoltak, rengetegen elmenekültek. Az ataturki eszméknek megfelelő kabinetet követeltek akkor a puccsisták. Ekkor a demokratizálódás kereteit betartani kezdte a kormány, de a kurd szervezeteknek álmik megvalósítása volt a cél, at viszont nem egy realizálható idea. Nem képzelhető el, hogy Törökország államterületeinek egy nagy kiterjedési részét leválasszák. Ebbe nem tudtak beletörődni a nacionalista felfogású kurdok és egyre erőteljesebb lett az 1978-ban megalapított, végre egy vezetővel létrejövő, Kurd Munkáspárt (PKK). 1980-ban és 1997-ben szintén elegendő volt a puccsisták részéről a fenyegetés, halálos áldozattal nem járt. Eddigre már azonban komolyan elrugaszkodott a PKK és követőinek követelése az egységes kurd állam tekintetében. A legsúlyo-

sabb belpolitikai harcmező 1984 óta a kurdokkal vívott terület. 2015 előtt legalább 40 ezer halottja volt már, egy év alatt ez a szám sokkal magasabb lett. A török kormány bennük látja az európai csatlakozási akadályt. Azokat, akiknek nyugatiak fegyvert adnak el, de hidegháborús, régiakat. Ankara továbbá sérelmezi, hogy szánt szándékkal teszik társadalmilag és gazdaságilag lehetetlenné az ország kelet-délkeleti térségét. Öngerjesztő folyamatként nem töreksenek a megoldásra. A kurd-kérdés súlyosbodik, a tét egyre nagyobb a térségben, de Törökország számára is. A tét az elszigetelődés, avagy nyitás Európa felé, vagy pedig egy teljesen militarizált állam kialakulása. A PKK agresszív és nacionalista álmokat kergető vágyai mára 2013-ban lecsendesedtek. Rájöttek, hogy fegyveres megoldással nem lehet eredményt elérni egy egységre törekvő ankarai kormánnyal szemben. A robbantásos merénylet 2015.július 20-én ismét az agresszív hozzáállást váltotta ki mindkét félből.

A török állam területén egyetlen egy, el nem ismert, de egyszer kikiáltott kurd köztársaság jött létre 1927-1931 között, Ararát Köztársaság (Ağrı Cumhuriyeti/ Komara Agiriyé). Ezt követően legalább még ötven fegyveres török-kurd konfliktusról számolnak be források.

Ezen támadásokra válaszul a kurd egység létrehozásaként alapította meg Öcalan a PKK-t (Partiya Karkeren Kurdistan) Diyarbakir tartományú Lice melletti kis faluban, egy köépületben, Fisben. Ma már csak romok és néha sátrazó gerillák emlékeztetnek erre, illetve a marihuana termesztés. A térségben, ahol a szélsőjobboldali és baloldali csoportok között állandó volt a harc, s mivel a térség gazdaságilag is elmaradott, iskolázatlanság (minden csakis kurdul) éppen kezdett csökkenni, a nomád és paraszti életmódú egyszerű, egykoron törzsi embereket a marxista-kommunista elmélettel lehetett támogatása mögé vonni. A szegény munkásosztály nehézségeire és identitásavarrá apellálva követők millióira talált a szíriai kiképzőtáborok feltöltésére. Letartóztatásáig legalább 5000 török katona, rendőr és civil halála kötődik a nevéhez, valamint 2000 civil épület, 250 iskola, 50 egészségügyi épület (FLESCHE I., 2007) lerombolása köthető a PKK nevéhez, akik kábítószer- és fegyvercsempészetből éltek, illetve támogatásokból. Öcalan kenyei elfo-

gása és perének megkezdése 1999. május 31-én a nemzetközi figyelem egészét magára vonta.

Már a per előtt, de közben is, a demokratikus megoldásra hívta fel követői figyelmét. Kiadta a PKK kapcsolatait (Görögország, Irán, Irak, Jugoszlávia, Szíria, Örményország), megnevezett fegyverszállítókat, támogatóit is kiadta a hatóságoknak. Bocsánatot kért a merényletekért, egy saját kurd területet, kulturális identitást kívánt a török kormánytól. Hiába az együttműködése, a büntető törvénykönyv 125-paragrafusa „az állam egysége ellen elkövetett támadás” értelmében, halálra ítélték. A PKK és kurdok mindvégig kitartottak mellette. Ezt a büntetést életfogytiglan tartó szabadságvesztésre módosították 2000-ben, mert az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó majdani tagállamban nem lehetséges a halálbüntetés (GUNTHER, M. 2004). A bázis ezt követően, igen elenyésző harcokkal, észak-iraki Kardil-hegység lett. A PKK-t átnevezték KADEK-ra (Kurdisztáni Szabadság és Demokrácia Kongresszusa), amit 2003-ban feloszlattak és létrejött a KONGRAGEL (Kurdisztáni Népi Kongresszus). A török kormány ezt a békés, demokratikus módon létrejött egységet figyelmen kívül hagyta. A 2002-ben hatalomra kerülő AKP párt politikája merőben új távlatokat nyitott az országnak, gazdasági és társadalmi szempontból is. Iszlamista háttérrel, jobbközép hagyománykörbe tartozó egység lépést tett a kurdok felé, hogy vallási egységre építve éljenek tovább az országban. Addigra a PKK már elkezdte belső megújulását. Recep Tayyip Erdoğan többször is hangsúlyozta, Törökország más-más etnikumok hazája. 2005-ben elismerte a kurd népet, melyet a közös történelem és célok csatolnak a török államhoz (EGRESI Z., 2012). 2004-ben kisebbségi nyelveken sugárzott műsorok indultak meg rádióban és televízióban. Kurd nyelvtanfolyamok indultak. Kialakulni látszott egy egymás mellett tudni élés látszata, de a helyhatósági választásokon 2004-ben a DEHAP (Demokratikus Néppárt - Demokratik Halk Partı) a korábbi kurd pártokhoz képest csúfos vereséget szenvedett (EGRESI Z., 2013). A márvány-tengeri Imraliból Abdullah Öcalan lázadásra hívta fel június 1-én a kurdokat. A katonai összecsapások kiújultak, minden kormányzati kezdeményezés ellenére, a kurd nacionalisták a választások elcsalásáról beszéltek. Eszerint az iszlamista AKP bármilyen, legfőképpen a kurd szavazatokat sze-

rezte meg magának, ezért azzal az indokkal hívta harcba a kurdokat Ócalan, hogy a nemzeti érzelmeket fel kell frissíteni, mert ismét elnyomás alá kerülnek (EGRESI Z., 2012). A támadássorozatok újakezdődtek, a DEHAP-ot feloszlatta a vezető, de a DTP (Demokratikus Társadalom Pártja) ismét vereséget szenvedett, így ismét támadássorozatot kezdett a PKK. Az észak-iraki Kandil-hegység mozgolódásaira kevésbé figyeltek az irakiak is, mehekzódott már Irak amerikai inváziója, az ottani kurd autonómia-harc. A DTP (a következő helyközi választáskor BDP, majd 2015-ben HDP-ként jutott be a parlamenti pártok közé - Halkların Demokratik Partisi/ Partiya Demokratik a Gelan - Népek Demokratikus Pártja Selahattin Demirtas vezetésével) ez esetben, 2009 márciusában jobban szerepelt már, így némi csend telepedett a térségre. A háttérben közben tárgyalások zajlottak, Oslóban a PKK európai vezető és török titkosszolgálati vezetővel, Hakan Fidannal. Eredményként fegyverszünetet kötöttek 2010 és 2011-re. A 2011 júliusi, sílváni merénylet ismét a fegyverszünet végét jelentette, Ócalannak pedig elzárást ügyvédeitől is. Az Európa Tanácsban 1992-ben elfogadott Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját, amit 1995-ben követett a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, alá kellett írni Törökországnak is, illetve minden csatlakozni szándékozó államnak. 2002-ben az AKP megkezdte a kurdok felé való nyitást, amire 2013. március 21-én úgy tűnt, elérkezett az idő. Az év május 14-én az első kivonuló PKK csapat átvált az iraki kurd régióba. A délkelet-törökországi térségben a török politikai rendszer mélyebb demokratizálódására van szükség, továbbá a kurdok alkotmányos garanciát is kértek a kulturális, politika jogaik érvényesítési lehetőségeiről. Alkotmányos keretek között az anyanyelven való oktatás, politikai decentralizációt vártak. Ismét várni kell, mert 30 éve zajló alacsony-fokozatú polgárháborús térség a kurdok lakta Törökországban. A Törökországban élő kurdok helyzete az egyik legellentmondásosabb és legkonfliktusosabb, mivel kezdetektől a kurdok, mint entitás nem került elismerésre sem, mint kisebbség, sem mint önálló tevékenységre törekvő nemzet, még alkotmányos szinten is csak 1991 hozott némi enyhülést. Az öt legnagyobb város: Diyarbakir, Batman, Van, Tatvan, Hakkari. Ezen városok köré csoportosult térségi és regioná-

lis összefonódások, illetve az országon belül elfoglalt helye, dominanciája, alapvetően határozta meg a lehetséges belső összetartó erőt és egyazon által a török állammal szembeni teljes, fel-fellángolóan szélsőséges magatartást. A dél-kelet törökországi térség jelenlegi konfliktusai is visszamutatnak a történelem idővonalán, azonban jelen előadásban a közelmúlt eseményeinek kidomborítása a cél. Tényként kezelendő, hogy 2015. július 20-án Suruc határmenti városban elkövetett öngyilkos merénylet megindított egy már régóta megindult lavinát, amit súlyos polgárháborús helyzetet alakított ki a térségben, illetve szomszédos kurdok lakta térségekre is kihatott minden geotikai szintet szolgáló ágazatban. A gazdaságilag eleve margón élő területek nem rendelkeznek infrastrukturális hálózat teljes kiépítésére szolgáló támogatással, amelynek alapvető oka a központi kormányzással szemben álló nézet és politikai tevékenységnek tudható be.

A szociális ellátás, egészségügyi hozzáférés periférikus, úgy, mint az oktatáshoz hozzájutók aránya. A kulturális eltérések és szélsőséges események nyomán, vallási és ideológiai fanatizmus tovább rontja az amúgy is szegregált helyzetét. Törökország 2007-ben elindult egy meredeken növekvő tendenciát mutató emelkedőn, aminek hátterében nem csak az AKP középjobb, mérsékelt, konzervatív, liberális piacpolitikát folytató kormányzó párt merőben új arculatot alakított ki az elmúlt kilenc évben. Iszlamistább felfogása azóta is napi vitatéma. Az átalakító reformok, az Európai Unióhoz való csatlakozás és a nemzetközi szinten való gazdasági terjeszkedés lett a vezéridea. A szomszédos, közel-keleti országok, arab államok és szövetségesekkel való kapcsolat stabilizálása és kiterjesztése a Fekete-tenger térségében, mindeközben az ország az Egyesült Államokkal való baráti viszony megőrzésére is törekedett. Mindezt a vonulatot törte meg a 2013. március 21 óta kimondott tüzszünetet követően a suruci merénylet, amely a PKK (Kurd Munkáspárt), illetve a török kormány között jött létre.

Ezt követően megkezdődtek a fegyveres felkelések az ország dél-keleti részében, illetve kurdokkal szimpatizáló tüntetések. A 2015. június 7-én tartott választások során a küszöb érték 10%-ot meghaladó eredménnyel, nyolc év után ismét parlamenti képviselőhez jutott a HDP (Népi Demokratikus Párt), ugyanekkor a

kormányzó AKP párt elveszítette többségi kormányzásra való jogosultságát. A helyzet felfokozottsága, illetve Rojava (Észak-Szíria 3 kurd tartománya), illetve az Irak Kurdisztánban megszálló Iszlám Állam, mind egy komoly etikai helyzet elé állította a térséget. Egyrészt figyelembe kellett venni a gazdasági érdekeket, a titkos paktumok és szövetségesek háttér munkája, a törökország déli határszakaszának érzékenysége tovább gerjesztette a kurd lakta területek izzó paraszát, majd a 2016-november 1-én kiírt új választások, amelyek a többségi kormányzást visszaadták az AKP számára, Diyarbakir városának polgárháborús állapota, mai napig az iráni-iraki-török határig húzódó harcok tömeges belső vándorláshoz, munkanélküliségi ráta méginkább való növekedését, ezáltal a térség elmaradottságát mélyebb apatikus szintre ereszkedését eredményezte. A kurd terület írástudatlansági rátája 38 %-os, (TRADING ECONOMICS 2016) az országban hivatalosan regisztrálatlan munkanélküliek aránya 32,9 %-os (2016. áprilisában az országos statisztikai hivatal mérlege alapján 10,1%-ra esett vissza a teljes lakosságra mért munkanélküliség aránya, amelynek többségét a nők teszik ki - TÖRÖK STATISZTIKAI INTÉZET 2016). A keleti részben uralkodó háborús viszályok, illetve erősen rurális, vulkanikus, száraz térség a geoetika által vizsgált szempontok eredőjében ütközik akadályba.

Jelenleg egyetlen egy közel-keleti ország területén sem megoldott a kurd nemzeti kérdés. Ezen túlmenően az egyes államok integrációs készsége, minden nemzetközi aspektust beleértve, sem az egységesítés felé törekszik, vagy nem áll módjában belső szuverenitási problémák okán. Az érdekhálózat régen felborította a balance of power működési elvét. A jelenleg is változás alatt álló, egyre romló oktatási rendszer, az egészségügyi ellátás, magas munkanélküliségi ráták folyamánként nézve, nem mindenre kiterjedő, ezért elavult módszerekhez folyamodnak a keleti, dél-keleti térségben élők Törökországban. A kurd helyzete egyre radikalizálódik, nemcsak az említett országban azonban. Figyelembe kell venni, hogy jelenleg ez az ország szándékozik az Európai Unió tagja lenni. Az Európai Parlament által megszabott kritériumok teljesítése messzelátó folyamatokat és azonnali reformokat, alapvetően nemzetiségi konfliktusok megoldását

szorgalmazza. (EURÓPAI PARLAMENT 2012) Az emberi jogok és demokratikus alapok megsértése nem összeegyeztethető egy európai eszmével.

A nacionalista érzetek felülkerekedtek az ész érveken, avagy az tényleges megadás lenne kurd részről? De miért is harcolnak még, ha autonómiát nem, de kurd kisebbségi jogokat kaphatnak? Mérlegelés kérdése...

GÁSPÁR ANIKÓ

Irodalomjegyzék

BALÁZS J: 2009 Törökország Kelet és Nyugat között, Budapest-Kairó, p.172.

DEIARY, M: 2013 A kurdok eredettörténetétől a nemzeti elismerésig, 2003.november In. Korunk 14. évf. 11. szám, pp. 4-14. <http://epa.oszk.hu/004/00/00458/00071/2003honap11cikk444.htm>

EGRESI Z., 2010: A török demokrácia és pártrendszer 60 éve Grotius e-könyvtár <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=NFJSYE>

EGRESI Z., 2011: Repedező nemzetállam? A török nemzetépítés és kurd nemzetalkotás. Grotius e-könyvtár <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=CFLIIE>

EGRESI Z., 2012: A PKK: Marxista terrrorszervezetből nemzetépítő gerillasereg? In. ProMinoritate <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/2012/ProMino12-2-07-Egeresi.pdf>

EGRESI Z., 2013: Békefolyamat Törökországban: útban a történelmi kiegyezés felé? in. MKI-tanulmányok 2013/11 <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=EPVBON>

EURÓPAI PARLAMENT: 2012 Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság Report <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0138+0+DOC+XML+V0//HU>

GUNTHER, M. 2004: Historical Dictionary of the Kurds: in. HISTORICAL DICTIONARIES PEOPLE AND CULTURES, The Scarecrow Press Inc., Lanham – Marland - Oxford, 2004, pp.19-21.

HUNTINGTON, S. P.: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása., Európa Könyvkiadó Kft. 2015. 646. p.

SHEYHOLISLAMI, J.: The language varieties in LANG POLICY (2010) 9:289–312 DOI 10.1007/s10993-010-9179-y

SHORS, H. 2008: A kurdok eredete, nyelve és vallása, in VALÓSÁG 2008. December, pp.3-9.

TÖRÖK STATISZTIKAI INTÉZET 2016: <http://www.turkstat.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21571>

TRADING ECONOMICS 2016: <http://www.tradingeconomics.com/turkey/unemployment-rate/forecast>

Műhely

A költségvetési szférában foglalkoztatottak létszáma és kereseti jellemzői

A költségvetési szférába sorolt intézményeknél 2016-ban, közfoglalkoztatottak nélkül közel 700 ezren álltak alkalmazásban, további mintegy 200 ezren pedig állami, önkormányzati tulajdonú vállalkozásoknál dolgoztak. Mintegy 900 ezer, a közfoglalkoztatottakkal együtt pedig 1,1 millió feletti létszámával az állam a legnagyobb foglalkoztató, melynek így az alkalmazottait érintő, létszám és kereset alakulással kapcsolatos döntései azok háztartásain keresztül minden negyedik magyar lakos megélhetésére, életszínvonalának alakulására közvetlen kihatással bírnak. Az állami (költségvetési) szféra munkaügyi jellemzőinek vizsgálata nem tartozik a népszerű témák közé, holott az elmúlt évek illetményrendezési intézkedései, a folyamatos elvándorlás vagy a 2017. évi minimálbér emelés jelentős bértorlódást okozó hatása ezt jelenleg különösen indokoltá teszi.¹

Jelen hiánypótlónak szánt áttekintés alapvetően két típusú adatforrás felhasználásával készült. Az elsőbe a KSH intézményi munkaügyi jelentései tartoznak, a másik a jelenleg NGM adatgyűjtési fejezetébe szereplő, és az NFSZ közreműködésével végrehajtott Egyéni kereseti felvétel. Az előbbi szervezeti szintű létszám és kereseti adatokat gyűjt, az utóbbi egy két lépcsős mintavételi eljárással kiválasztott foglalkoztatottak részletes személyi és kereseti jellemzőit méri fel. A költségvetési intézmények adatait nagy arányban a MÁK (Magyar Államkincstár) részben bérszámfejtési célú regiszterei biztosítják, így e körben a lefedettség közel teljeskörű. Az állami, önkormányzati vállalatok közül az 5-49 fő közöttiek reprezentatív módon, az 50 és nagyobb létszámúak teljes körűen kerülnek be mindkét felvételtípusba.

Az elemzésben felhasznált kereseti adatok jellemzően a teljes munkaidőben foglalkoztatottak (teljes) bruttó keresete. Ez az Egyéni kereseti

felvétel esetében ún. évet jellemző májusi kereset, mely a születési dátuma alapján kiválasztott dolgozók májusi keresetének és a megelőző naptári év nem rendszeres kereseti részének az 1/12-e. Az Egyéni kereseti felvétel csak azokra a teljes munkaidőben foglalkoztatottakra korlátozódik, akik a számbavételi időszakban, azaz május hónapban, nem hiányoztak a munkából 3 napnál hosszabb ideig. A felvételtől egy speciális feldolgozás (is) készül, az ún. megfeleltetett körre, amely csak azokat a költségvetési intézményi dolgozókat tartalmazza, akik foglalkozása megfeleltethető a versenyszféra valamely foglalkozásának. Ez a költségvetési szférában a megfigyelésbe bevont személyek kb. 80%-át jelenti és nincsenek benne a bírák, ügyészek, a fegyveres testületeknél szolgálók, az egyetemi tanárok illetve a közfoglalkoztatottak.

Az elemzésben szereplő adatok döntő többsége az NFSZ, illetve a KSH honlapján keresztül elérhető adattáblákból származik. A részletesebben vizsgált időszak a 2008-2016 közötti 8 év, abból a megfontolásból kiindulva, hogy a költségvetési szférában utoljára 2008-ban került sor általános illetményrendezésre. 2016-ról az anyag összeállításakor csak a KSH havi intézményi statisztikájából állnak rendelkezésre az adatok. Az Egyéni kereseti felvétel utolsó már publikált hulláma a 2015., illetve a létszámadatokat is tartalmazó rész (Adattár) esetében a 2014. évi volt.

Jóllehet az állami szféra részei a költségvetési intézmények mellett a többségi állami, illetve önkormányzati tulajdonú vállalkozások is, az utóbbiak lehatárolására nincs eszköz a statisztika kezében, az előbbiekre vonatkozó globális adat viszont néhány egyedileg nem vizsgálható nagyvállalat dominanciája miatt semmitmondó, így az elemzés alapvetően csak a költségvetési szféra alkalmazásban állóira koncentrál.

Az állami szférában dolgozók létszám alakulása és a kereset alakulás szempontjából fontosabb összetétel jellemzők

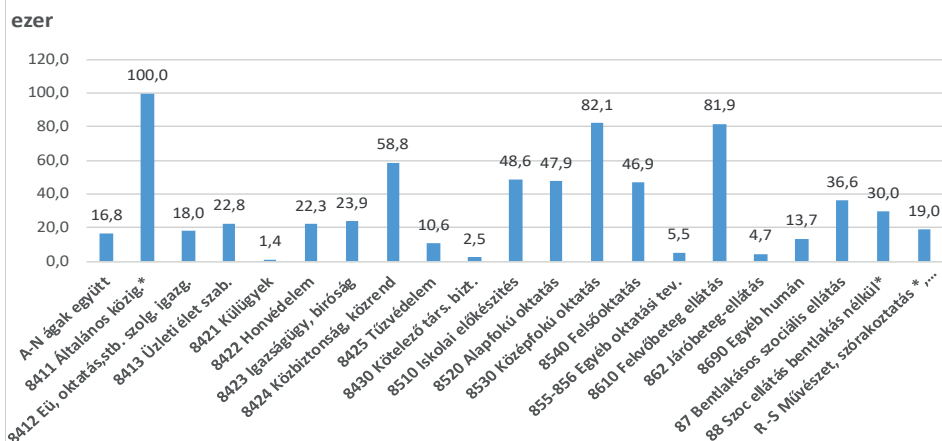
Jóllehet az állam által fenntartott munkahelyek számának csökkentését az utóbbi évtizedek valamennyi kormánya a zászlajára tűzte, a közelmúlt reprivatizációs folyamatainak eredményeként az állami, önkormányzati tulajdonú vállalkozások létszáma valószínűsíthetően nőtt, míg a költségvetési intézményeknél dolgozóké (továbbiakban: költségvetési szféra) lényegében szinten maradt, bár a különböző intézményi körök, jogviszonyok között itt is volt némi mozgás. A statisztikai adatközlések jelentős része a költségvetési szférában mutatja ki a közfoglalkoztatottakat is. Mivel ez az alkalmazási forma a munkanélküliséget kezelni hivatott eszközrendszer része, ahol lehetséges volt a tisztítást elvégezni, ott az adatok a közfoglalkoztatottak nélküliek, annak ellenére, hogy a közfoglalkoztatottak egy kisebb része olyan feladatokat lát el, amelyek, ha nem lenne ez az érintett szervezetek számára az igen „költségtakarékos” alkalmazási forma, „normál” munkaerőt igényelnének. Így tehát a költségvetési szféra létszám alakulása nem teljesen független a közfoglalkoztatás kiterjedtségétől s

2016-ban a költségvetési szféra közel 700 ezer nem közfoglalkoztatotti státuszú alkalmazásban állójából 262,6 ezren a közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás nemzetgazdasági ágban dolgoztak, ebből 71,8 ezren (köztük nagy számban fegyveres testületeknél) fizikai munkakörökben. Az oktatásba sorolt költségvetési intézmények 229 ezer főt, a humán egészségügy és szociális ellátásiak pedig 164,6 ezer főt foglalkoztattak. Az oktatásban ebből 33,5 ezer fő, az egészségügyi és szociális ellátás nemzetgazdasági ágban pedig 38,6 ezer fő volt a fizikai dolgozó.

A költségvetési szféra létszáma szakágazatok szerint a következő megoszlást mutatta 2015-ben²: (lásd lent)

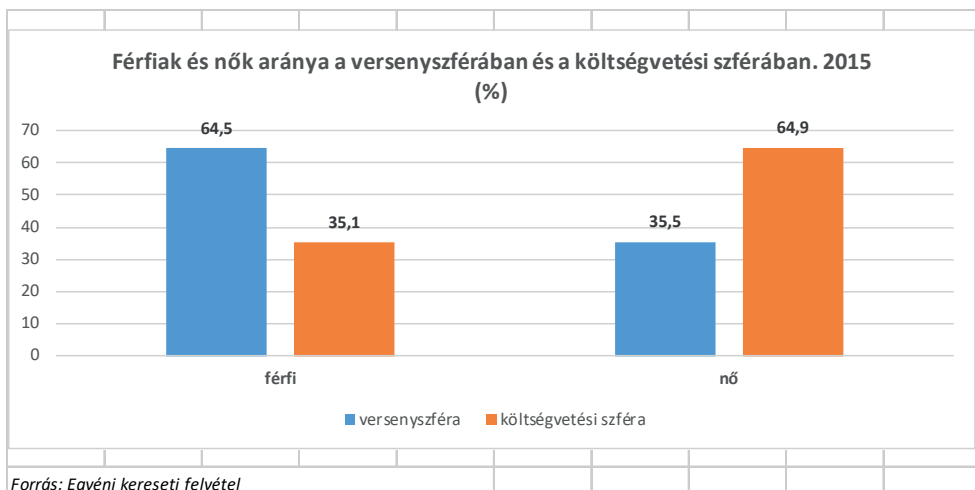
A közszférában dolgozók létszámösszetétele jelentősen különbözik a versenyszférára jellemzőtől, aminek a keresetek összehasonlítása szempontjából van jelentősége, mivel a női foglalkoztatottak esetében horizontális és vertikális diszkrimináció is jelen van. A férfi-nő arány a két szférában éppen fordított, míg a versenyszféra három alkalmazásban állójából kettő az erősebb nemhez tartozik, a költségvetési szférában a foglalkoztatottak 2/3-a nő.

A költségvetési szférában dolgozók létszáma ng-i ág, szakág szerint, 2015



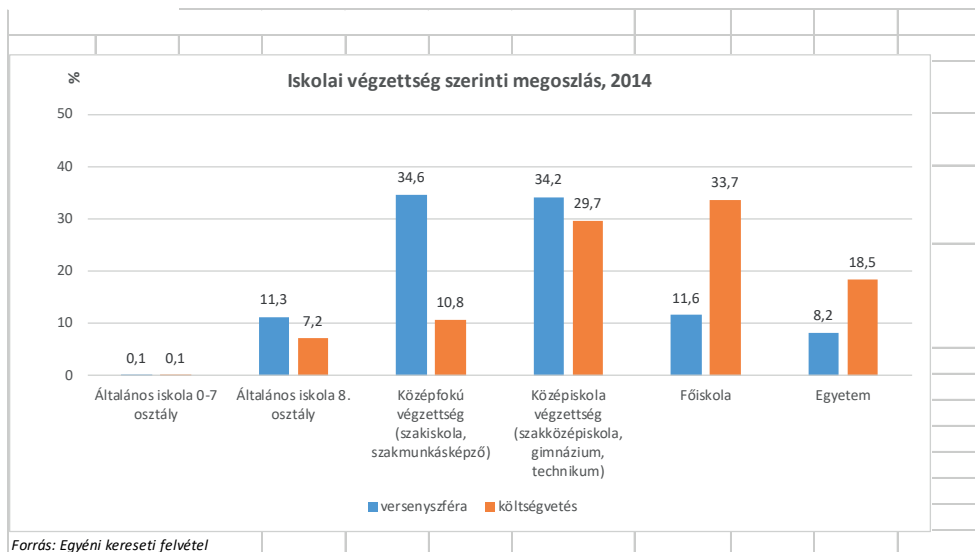
Forrás: Ksh, Statdat

*A közfoglalkoztatottak becsült létszámával csökkentve



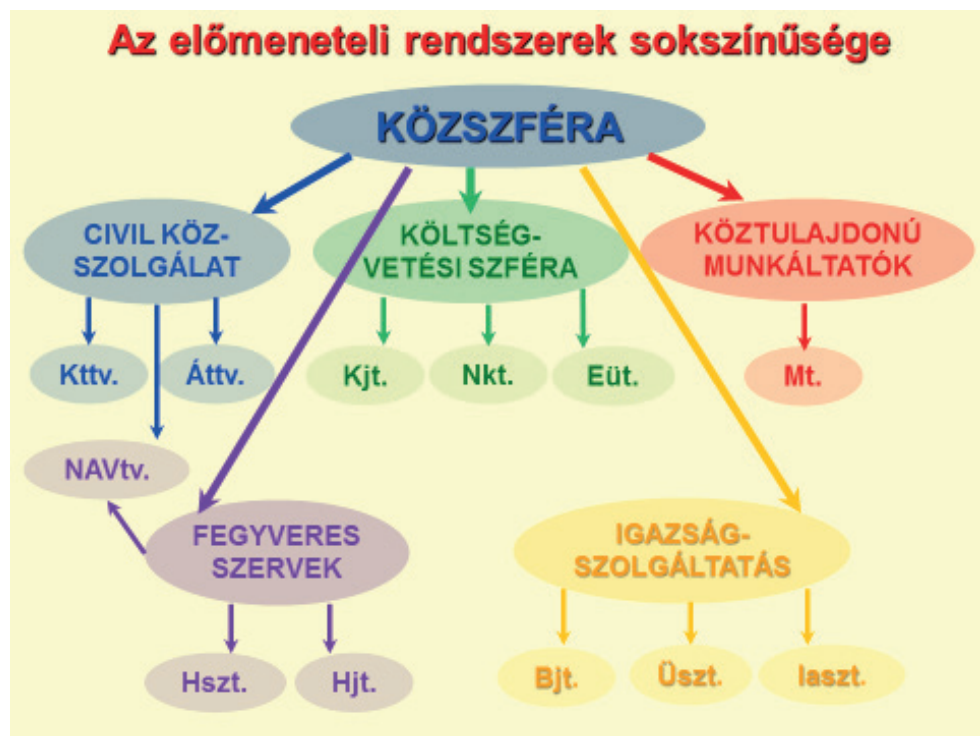
A költségvetési szférában dolgozók iskolai végzettség szerinti összetétele lényegesen kedvezőbb a versenyszférára jellemzőnél,³ s különösen nagy az eltérés a diplomások arányában. Míg a versenyszféra alkalmazásban állóinak tipikus végzettségét a középfok jelenti (ezen belül nagyjából azonos, 1/3-1/3 arányt képviselnek a szakiskolai, szakmunkásképző, illetve a középiskolai végzettségűek), addig a költségvetési intézmények dolgozóinak mintegy fele diplomás.

A költségvetési szférában dolgozók aszerint, hogy milyen illetmény és előmeneteli rendszer vonatkozik rájuk, különböző csoportokat a képeznek. Az egyes csoportok munkakörei lehetnek közel azonosak, de éppen az különbözteti meg őket, hogy más jogszabály vonatkozik rájuk. Korábban a közalkalmazottak jelentették a közszféra legnépesebb csoportját, de ebből a pedagógusokra, illetve az egészségügyi dolgozókra 2016 végén már nem a közalkalmazotti illetménytábla, hanem a számukra kidolgozott.



életpálya modellhez tartozó volt érvényes. A közalkalmazotti kategóriába, illetve annak „utód” rendszereibe 2016-ban 460 ezren tartoztak. A második legnagyobb csoport eredetileg a köztisztviselőké volt, de egy részükből 2011-ben kormánytisztviselő lett, majd 2016-tól új kategóriaként jelent meg az állami tisztviselői, ahová abban az évben a járási hivatalok dolgozói kerültek át, amely 2017-től már a kormányhivatali dolgozókra is érvényes lesz. Az állami tisztviselőség egyben új, a korábbtól igen jelentősen különböző előrelépési és illetményrendszert is jelent. A bevezetésének fő indoka a rugalmasság növelése volt, de valójában a jelenlegi től-ig eltérítési lehetőségnél itt sem nagyobb a mozgáster, viszont a szubjektív mérgelésnek ez az előmeneteli rendszer sokkal nagyobb teret biztosít.

A két, valamikor legnépesebb kategória mellett az igazságszolgáltatásban három (bírói, ügyési, egyéb jogi), a fegyveres szerveknél két további két kategória van, illetve külön előmeneteli és illetményrendszer vonatkozik a NAV munkatársaira is. Az állami szférában és nemcsak annak vállalatai körében vannak olyanok, akikre a Munka Törvénykönyve (Mt.) rendelkezései érvényesek. Egy-egy szervezeten belül esetenként igen hasonló feladatokat különböző előmeneteli és illetményrendszer hatálya alá tartozók láthatnak el (pl. a menekültek őrzésével foglalkozók között közalkalmazott éppúgy van, mint munkatörvénykönyves, vagy a Hszt (Hivatásos szolgálati jogviszony) hatálya alá tartozó), ami nem igazán segíti elő a szervezeten belül a munkabékét.

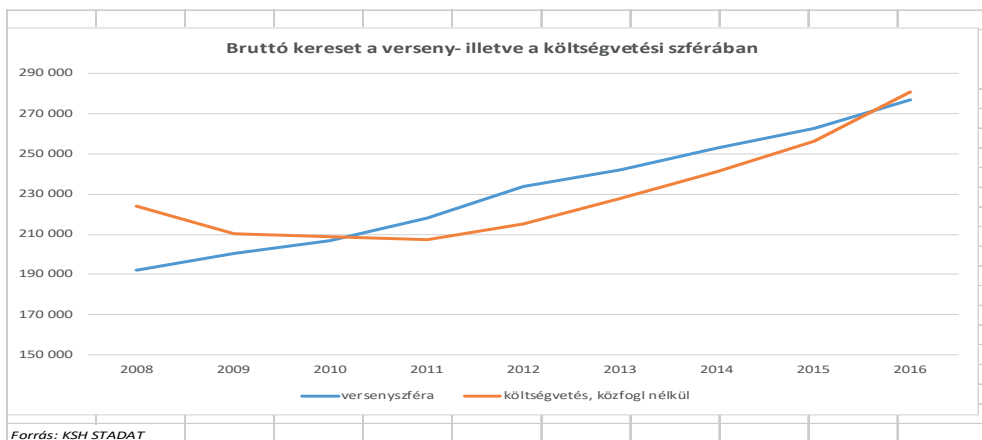


(Forrás: dr. Kártyás Gábor Bérkaleidoszkóp című előadása. FES-Liga 2017. márc. 9.⁴)

Kereseti folyamatok a közsférában

Az elmúlt években a költségvetés és a versenyszféra béralakulási trendje eltérő volt, 2008-tól – mely a közsférában az utolsó átfogó illetményrendezés éve – a bruttó nominál kereset 2011-ig csökkent, és így a hasonló visszaesés nem jellemezte versenyszféra kereseti átlaga 2010-től meghaladta a költségvetési szférára jellemzőt. Ez az előny az utóbbi három év költségvetési szférát célzó kormányzati intézkedéseinek köszönhetően 2016-ra megszűnt, s a költségvetési szféra kereseti átlaga újra meghaladta a versenyszférára jellemzőt.

A pozitív képhez azonban hozzátartozik az is, hogy a költségvetési szférában dolgozók iskolai végzettség szerinti összetétele lényegesen kedvezőbb a versenyszférára jellemzőnél, viszont itt minden végzettségi szinthez alacsonyabb kereset tartozik, és az elmaradás a végzettség szintjével növekszik. Az eltérés még akkor is jelentős, ha figyelembe vesszük, hogy a költségvetési területek döntő többségében a nők felülreprezentáltak, ami ha nem is indokolja, de részben magyarázza ezt (horizontális bér szegregáció). A megfeleltetett foglalkozások körére vonatkozó adatokkal elvégzett modell számítás szerint 2014-ben a költség-



vetési szféra keresetei 30 %-kal alacsonyabbak voltak annál, mintha az egyes végzettségi szintekhez tartozók itt is a versenyszféra megfelelő kereseti átlagát kapták volna. Ez a lemaradás a már végrehajtott illetmény korrekciók miatt csökkent, de a versenyszféra kereseti előnye a magasabb iskolai végzettségűek esetében továbbra is számottevő.

A költségvetési szféra keresetalakulását a vizsgált időszakban érdemben befolyásoló intézkedéseknek lényegében három szintje van. Az egyes szintekhez tartozó intézkedések erőssége, hatása eltérő, s a szintek között nem is mindig van meg a megfelelő összhang.

Az első szintet azok az **általános intézkedések** jelentik, melyek szempontjából a munkáltató közömbös. Ilyenek az adó és járulék rendszert érintő változások, amelyek azonban jellemzően nem a bruttó, hanem a nettó keresetre hatnak,

de ilyen a minimálbér törvényi szintű meghatározása is. Az előbbinél a költségvetési szférában dolgozók esetében az adójóváírás intézményének kivezetését kell külön is megemlíteni, ami miatt 2012-ben 400 ezer költségvetési intézményi dolgozó kereset csökkenését kellett a költségvetésnek kompenzálni⁵. (A havi 10 ezer forint körüli juttatás a szociális költségek között lett elszámolva, így sem a bruttó, sem a nettó keresetben nem szerepel.) A minimálbér növekedési üteme az utóbbi években a nemzetgazdasági bruttó keresetnövekedési ütemének nagyjából megfelelt, kivétel a 2012. év volt, de akkor a minimálbér, illetve a garantált bérminimum, mely utóbbinak a közsférában nagyobb a jelentősége, közel azonosan nőtt. A minimálbér emelés kétségkívül jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a költségvetési szférában dolgozók nominális keresete 2012. évben már nem csökkent tovább. Új és majd csak

a jövő évi kereset növekedési ütemben tükröződő helyzetet teremt viszont a 2017. év január 1-től érvényes szabályozás, mely a garantált bérminimumot 25 %-kal 161 ezer forintra emeli. A megemelt keresetek fedezetét az eddigi ígéretek szerint a költségvetési intézmények maradéktalanul megkapják, viszont az emiatt létrejött bértorlódás kezelése további forrást igényel. (Enélkül a diplomás kormánytisztviselők kezdő illetménye a garantált minimálbérrel azonos, a középfokú végzettségű közalkalmazottaknál pedig a szolgálati idő béralkító szerepe szűnne meg).

A második szintet a **célzottan a költségvetési szféra dolgozóinak egészét érintő intézkedések** jelentik, amire ebben az időszakban csak egy példa volt, nevezetesen, hogy 2009-től a 13. havi kereset a gazdasági nehézségekre való tekintettel a közszférában megszűnt (bár az alacsony keresetűeknél 2009-ben még ennek hatását részben kompenzálták), s aminek tulajdonítható, hogy a nominális bruttó kereset csökkent.

2008 után egységes, a közszférára érvényes illetménytáblán alapuló keresetrendezésre nem került sor, viszont 2013-tól megnőtt a **parciális („ütemezett”) keresetkiigazító intézkedések** száma, melyek a beavatkozás harmadik szintjét jelentik. Közöttük voltak átfogóbbak, egy nagyobb szakmai körre kiterjedők (pl. a pedagógus életpálya modell bevezetéséhez kapcsolódó) és kisebb súlyú, „szépségflastrom” jellegűek. Nemzetgazdasági ágak szerinti csoportosításban a következő (részben még ígervény jellegű) keresetkorrekciós intézkedéseket lehet itt megemlíteni:

Közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás:

- a védelmi területen dolgozók (katona, rendőr, tűzoltó) differenciált 50 %-os béremelése, 2015: 30 %, utána évente 5-5 % (kb. 64 ezer érintett); a szakágazat közalkalmazottjai 2017-ben 10 %-os emelést kapnak pótlék formájában (kb. 15 ezer érintett);
- a járási hivatalok dolgozóinak 2016 júliusától, a kormányhivatalok dolgozóinak 2017. januártól nőtt, illetve nő a keresete 30 %-kal (kb. 32 ezer érintett) úgy, hogy új illetmény besorolási rendszer, az állami tisztviselői illetményrendszer hatálya alá kerülnek;
- NAV dolgozók 2016. július 1-től: 30 %, 2017: 5 %, 2018: 15 % emelésben részesülnek (kb.

21 ezer érintett), de ezzel párhuzamosan már elhangzott egy mintegy 4000 fős létszám leépítésére vonatkozó elképzelés is;

- három ütemben, először 2016. októbertől 5 százalékkal nő a bírák illetménye, amit 2017-18-ban további 5-5 %-os emelés követ majd.

Oktatás:

- a közoktatásban dolgozó pedagógusok bérrendezése (pedagógus életpálya modell bevezetése), 2013-2017 – az induló évben 34%, majd évi 3,5-3,5% átlagos emelés (kb. 170 ezer érintett);
- nem pedagógus végzettségű oktatást-nevelést segítő dolgozók, 2016: 2*35 ezer forint kiegészítés, 2017-ben differenciált 10 % emelés (kb. 15 ezer érintett);
- a felsőoktatásban dolgozó oktatók, kutatók bérrendezése, 2016: 15%, 2017-18: 5-5 %.

Humán egészségügyi és szociális ellátás:

- 2012-2013: egyes egészségügyi munkakörökben dolgozók többlet juttatásban részesültek;
- az egészségügyi szakdolgozók új bértáblája 2016. szeptembertől hatályos. 2016: 26,7%, 2017: 12 %, 2018: 8 %, 2019: 8 %; közalkalmazott szakorvos, szakgyógyszerész keresetrendezés két lépcsőben (2016 és 2017), szakorvos jelölt, kórházi gyógyszerész, 2017-19 : 60 %, ápolók, 2017-19: 58-76% (kb. 100 ezer érintett);
- a szociális ellátó rendszerben dolgozók: 2014 bérpótlék, 2015-17: bérkiegészítés, becslült hatás 30 %-os keresetemelkedés (kb. 60 ezer érintett);
- a szakirányú felsőfokú végzettségű bölcsődei dolgozók a pedagógus bértábla alá kerülnek 2017-től (kb. 1 ezer érintett).

Egyéb nemzetgazdasági ágak:

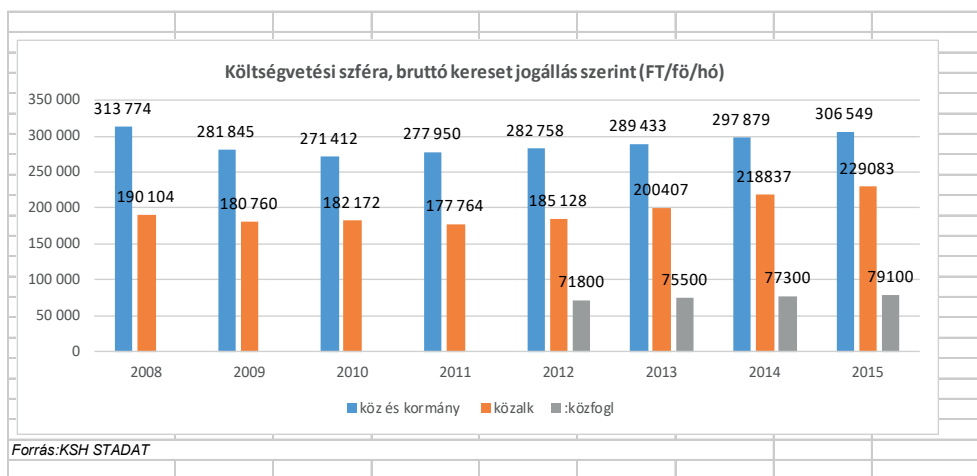
- kulturális területen dolgozó közalkalmazottak, 2017: átlagosan 15 %-os emelés (kb. 20 ezer érintett);
- az MTA 3200 kutatójának keresete 2017-ben visszamenőlegesen 27 %-kal emelkedik.

Az ütemezett korrekció miatt a közszférában dolgozók között továbbra is vannak olyanok (pl. kormánytisztviselők), akiknek 2008 óta változatlan a keresete és 2017-ben sem kerül sor ennek rendezésére. Ez a relatív kereseti lemaradáson túl azt is jelenti, hogy az ott érvényes illetmény táblák nem kezelik például a nyugdíjkorhatár emelésének hatását, azaz kategória váltás az aktív

életszakasz utolsó évtizedében lényegében már nincs. Ahol viszont viszonylag korán megtörtént a kiigazítás (lásd közoktatás), ott az intézkedés pozitív hatása az évek során erodeálódik.) Új feszültség forrást jelent, hogy a már kiigazított (életpálya modellhez tartozó) illetmény táblák sem számoltak, számolhattak a 2017. évi minimálbér emelés hatásával, így a bértorlódás a rendszerben kódolva van. Az életpálya modell mindig csak az adott terület kulcsszereplőire vonatkozik (a közoktatásban például a pedagógusként dolgozókra), a többiek legfeljebb csak kedélyjavító kiigazításra számíthattak, ami egy adott munkahelyen dolgozók között is bérfeszültséget generál. A modell bevezetésével a korábbihoz képest a kifizetési jogcímek száma jelentősen csökkent, emiatt a tényleges bruttó kereset növekedés általában alacsonyabb, mint az alapbérekre vetítetten kalkulált előirányzat. Az életpálya modellhez tartozó illetményrendszer sem kellően rugalmas (ebben hasonlít a korábbi egységes köz-

alkalmazotti illetménytáblához), s ez a „merevség” akadályozza a versenyszférában is kelendő szakmával rendelkezők utánpótlásának biztosítását (pl. informatikusok, pénzügyesek). A felsorolt hiányosságok, hibák ellenére az utóbbi évek célzott intézkedései eredményezték azt, hogy a költségvetési szféra bruttó kereseti átlaga 2016 végre meghaladta a versenyszférára jellemzőt.

Jogviszonyok szerint a vizsgált időszakban legkevésbé a köz-, illetve kormánytisztviselők bruttó keresete nőtt, 2010-2016 között mindössze 12-15 %-kal, így az utóbbi éveket jellemző alacsony infláció (illetve defláció) ellenére is esetükben inkább csak reálérték megőrzésről lehet beszélni. Ezzel szemben 2016-ban az oktatásban dolgozó közalkalmazottak keresete 40%-kal, a humán- egészségügyi, szociális ellátásban dolgozóké pedig 38 %-kal haladta meg a 2010. évit, annak eredményeként, hogy mindkét nemzetgazdasági ág domináns foglalkozásainál bevezetésre került már az életpálya modell.



Az állami szféra sajátos szegmensét képviselik az állami, illetve önkormányzati tulajdonú vállalkozások (köztulajdonú munkáltatók). Itt ugyan nincs a költségvetési szférára jellemző szigorúan szabályozott előmeneteli és illetményrendszer, a szabad bérnegotációt azonban az állam forrás oldalról korlátozza oly módon, hogy meghatározza az általuk nyújtott szolgáltatások díját, és ezzel a bérekre fordítható összeget. A tulajdonos (az állam), illetve a tulajdonosi jogokat nevében gya-

korló szervezet, ha a vállalati bérpolitikába direkt módon nem is avatkozik bele, a keretrendszert (pl. a kollektív szerződést) változtathatja, és ezzel hatást gyakorolhat a dolgozók jövedelmére is. (A BKK BKK által kidolgozott a kollektív szerződésében például egy sor korábbi kedvezmény már nem szerepel, így csökkent pl. a családtagok utazási kedvezménye). Maga a kör több száz vállalkozásból áll, de ezek közül néhány nagy létszámú, többnyire monopolhelyzetű szervezet

a meghatározó (MÁV, Posta, Volán, regionális vízművek, illetve az önkormányzati tulajdonú vízközmű társaságok, a helyi tömegközlekedést bonyolító vállalatok - köztük a BKV). Az állami és önkormányzati tulajdonú vállalkozások munkaerő-piaci versenyhelyzetnek való kitettsége nagyobb a közszféra más intézményeinél, s az állami, illetve önkormányzati tulajdonú vállalkozások egymásnak is versenytársai lehetnek. Az utóbbi évek szervezeti változásai esetenként ugyancsak sajátos helyzetet teremtenek. A BKV-tól a közelmúltban kiszervezett és így önkormányzatiból államivá vált helyközi buszjáratok dolgozói például benne vannak abban a körben, amely 2017-19 között átlagosan 30 %-nak megfelelő béremelés fedezetére kapott ígéretet, míg a „maradék” BKV dolgozók hasonló arányú béremelési követelésének fedezetét a fővárosnak kellene kigazdálkodni.⁶

Összefoglalás, következtetések

Az állami szférát érintő keresetkorrekciós intézkedések mindenképpen szükségesek voltak, de nem biztos, hogy a minőségi munkaerőért folyó egyre éleződő versenyben elégségesek is lesznek. A szférára jellemző munkakörök egy részénél a versenyszféra elszívó hatásával kell számolni (ami szakmán belüli elvándorlást éppen úgy jelenthet, mint pályaelhagyást), míg másoknál inkább a külföldi munkavállalás a jellemző. Bizonyos foglalkozásoknál a network hatás miatt ez utóbbi népszerűsége még tovább nőhet. A kereseti lemaradás nemcsak betöltetlen álláshelyeket eredményez, hanem felerősíti a kontraszelekciós folyamatot, ami egészen a pályaválasztásig begyűrűzhet. Az, hogy milyen nagyságú kereset kompenzációra nyílik lehetőség, azt a költségvetés mindenkori helyzete határozza meg. Megfontolás tárgyává lehetne azonban azt tenni azt is, hogy kereseten kívüli eszközökkel miként lehetne növelni a köz szolgálatának népszerűségét. Ilyen eszköz lehet például a hosszabb szabadság, a gyermeknevelést könnyítő munkarend, tekintet-

tel a terület nő dominanciájára, vagy egy közszolgálati nyugdíjalap létesítése, ahol a hozadékhoz történő hozzájárulás feltétele a megfelelően hosszú közszolgálati munkaviszony. Sajnálatos módon azonban a béren kívüli juttatások területén a kormányzati intézkedéseket a kreatív megoldások helyett a utóbbi években sokkal inkább a szimplifikálás és az egyes területek sajátosságait figyelmen kívül hagyó egységesítés jellemezte.

**FILEPNÉ NAGY ÉVA
LAKATOS JUDIT***

Jegyzetek

1. Jelen cikk a Liga-FES 2019 március 9-i konferenciáján elhangzott előadás kiegészített változata.
2. A tanulmány megírásakor a részletező táblák forrását jelentő 2016. évi éves feldolgozások még nem voltak betöltve a Stadat-ba.
3. A megadott arányok az ún. megfélemtetett körre vonatkoznak.
4. A Kártyás Gábor által alkalmazott kategória elnevezés némileg eltér a statisztikai számbavételnél alkalmazottól, amely költségvetési szférába beleérti a köztulajdonú munkáltatók kivételével a teljes az ábrán közszféraként szereplő kört, míg azt, ami itt közszféra, állami szféraként nevesíti.
5. 2016-ban az illetményrendezés és a munkaerő cserélődés eredményeként már csak mintegy 140 ezren kapták a kompenzációt
6. A kormány és az érintett vállalkozások között létrejött megállapodás alapján a versenyszférába tartozó 230 állami cégnél 3 év alatt 30 %-os bérfejlesztés (összesen 143 ezer érintett).lesz. Ennek mértéke a MÁV-nál (37 ezer érintett) a Volánnál, a regionális vízműveknél (11 ezer érintett) 2017:13%, 2018:12%, 2019:5%, Magyar Posta (33 ezer érintett) 2017:14%, 2018:12%, 2019:6 %
7. Dr. Lakatos Judit: KSH, statisztika főtanácsadó, Filepné Dr. Nagy Éva: Budapesti Corvinus Egyetem, oktató

Komplex szemlélet a helyi gazdaságfejlesztésben

A tanulmány célja az RSC mátrix rendszer komplex, a tények pontos ismeretén alapuló, reális, közvetlen és közvetett eszközök használatára építő gazdaságfejlesztési módszertanának bemutatása, mely valós alternatívát kínál a helyi gazdaságfejlesztési nehézségek feloldására. A tény alapú döntéshozatal eszközrendszere által a beavatkozási pontok meghatározása könnyebbé válik, ezzel párhuzamosan a tervezés átláthatósága nő. A politikai döntések tényszerű érvekkel kerülnek alátámasztására. A rendszer strukturált információt kínál a fejlesztési súlypontok kialakításához, és a gazdaságfejlesztési akciók megtervezéséhez egyaránt.

Gazdaságfejlesztés

Gazdaságfejlesztés definíciója

A tanulmány során a helyi gazdaságfejlesztés komplex vizsgálatának módszertanát mutatjuk be. Ehhez először szükséges a gazdaságfejlesztés fogalmának, kontextusának definíciója, elemzése. Ez azonban nem egyszerű, mivel a nem egyértelműen definiált fogalomról beszélünk. A kérdésről különböző kutatók, műhelyek eltérő véleményeket fogalmaznak meg.

Syrett (1995) munkásságán alapulva a gazdaságfejlesztés és a helyi gazdasági kezdeményezés fogalmát szét kell választani. Előbbi alatt az általános fejlesztési folyamatok, utóbbi alatt pedig a vállalkozások létrehozása értendők. G. Fekete (2005) nézeteit követve a gazdaságfejlesztés a térségben végbemenő változások alakulásába történő tudatos beavatkozás. Bartik (1995) és Čapková (2005) tézisei alapján a gazdaságfejlesztés egy átfogó, a helyi erőforrásokat a munkahelyteremtés és vállalkozásfejlesztés érdekében

hatékonyan összefogó stratégia, az életminőség javítását kiemelten kezelve. Végezetül Mezei (2006) kutatásait alapul véve a helyi gazdaságfejlesztés tudatos beavatkozás, melynek kezdeményezője lehet külső vagy belső szereplő, a folyamat kulcsa azonban mindenképpen helyi szereplő kell, legyen. E nézet szerint a fejlesztés a minőség javulását eredményező beavatkozás, melynek végső célja szintén a lakosság életszínvonalának növelése. A fenti megközelítések alapján kijelenthető: A gazdaságfejlesztés a környezetre gyakorolt hatás, melynek végső célja a helyi életminőség lehetőség szerinti javítása. Véleményem szerint ez az állítás kiegészítendő azzal, hogy a fejlesztés végső célja nem csak az életszínvonal növelése, hanem adott esetben annak fenntartása, vagy akár a csökkenés lassítása is lehet.

A következő kérdés, hogy vannak-e megfelelő eszközei a helyi önkormányzatoknak arra, hogy érdemi hatást gyakoroljanak a helyi gazdaság fejlődésére. Illetve melyek ezek az eszközök. Leegyszerűsítve: létezik-e egyáltalán helyi gazdaságfejlesztés, vagy csak a regionális folyamatok részeként értelmezhető? Péteri (1994) szerint a helyi önkormányzatoknak nincs lényeges hatása a gazdasági folyamatokra, ennek ellenére nézete szerint meg kell kísérelni a beavatkozást. Faragó (2004) ezzel szemben korlátozottan ítéli a beavatkozási lehetőségeket olyannyira, hogy csak a piac nem megfelelő működése esetén látja indokoltnak.

A tudományterület áttekintésére alapozva a komplex módszertan alapjául az alábbi definíciót alkalmazom: a helyi gazdaságpolitika célja a helyi életminőség fenntartása és javítása, amelyhez nélkülözhetetlen a település értékeinek, hagyományainak megőrzése, a települési szolgáltatások magas szintű fenntartása, sőt lehetőség szerinti bővítése. Továbbá létezik helyi gazdaságfejlesztés, az önkormányzat nem csak sodródni képes az árral, hanem önmaga is cselekvőképes résztvevő. Ennek kulcsa az alkalmazkodóképesség. Azaz a folyton változó feltételek között azok a

települések tudnak sikeresek lenni, amelyek képesek alkalmazkodni a környezetükhöz. (Witold Jedynak, Henrietta Nagy, Laura Ardelean 2015) Az alkalmazkodóképességet a környezeti tényezők és településekre gyakorolt hatásuk, a belső erőforrások, illetve a települések rendelkezésre álló eszközkészletének együttese befolyásolja.

Önkormányzati gazdaságfejlesztés

Magyarországon a kis- és középtelepülések helyzete nehezebbé vált az elmúlt évtizedekben. Jelentős kihívást hordoz magában a szakképzett munkaerő elvándorlása, a fejlesztést célzó forrásokra vonatkozó abszorpciós képesség csökkenése, a források szűkülése, illetve a közigazgatás és a feladat-ellátási rendszer többszöri átalakítása. Emellett súlyos demográfiai problémákat okozhat a jövőben a fiatalok elvándorlása és az elöregedés. A szomszédos községekkel, városokkal, illetve térségekkel fennálló versenyhelyzet csak még tovább rontja a települések kilátásait.

A települések akkor képesek fejlődni, ha megfelelő számú és elégedettségű lakossal rendelkeznek. Azaz, ahogyan Ludescher G. (2010) is meghatározza, a sikeres települések mögött nemcsak sikeres gazdaság, hanem közösség is áll. A lakosságmegtartás kulcsa az életminőség szinten tartása, fejlesztése. Ez azonban egyre nagyobb kihívást jelent a kisebb települések számára. Jelentős tény, hogy a 2015-ös adatok alapján több, mint 1700 település rendelkezik 1000 főnél kevesebb lakosságszámmal hazánkban (a települések majdnem fele), ami a magyarországi népesség 7,7%-ának felel meg, az ország területének mégis 28,7%-át teszik ki. Az 1000-5000 fő közötti területek még magasabb arányt képviselnek: a lakosság 23,7%-át, de az ország területének 42,7%-át! (KSH 2015) Ezek a területek nem egyszerűen természeti vagy mezőgazdasági erőforrások, hanem innovációs és befektetési lehetőségek is.

A rendszerváltás utáni hazai településfejlesztés gyakorlata az általános forráshiány miatt nem fejlődött ki megfelelően. Az egyes települések előzmények és tapasztalatok híján alapvetően is bizonytalanul kezdtek neki a feladatnak, melyet tovább súlyosbítottak a működés-finanszírozási problémák. Így a településfejlesztési gondolatok ritkán szerveződtek hosszútávú, átgondolt stratégiává, a megszerezhető források sokszor jobban alakították az egyes akciókat, mint a valódi szük-

ségletek. Azon tevékenységek, melyek rövidtávon kevésbé attraktívak voltak, gyakran végképp háttérbe szorultak.

A kutatás és az alapját képező módszertan ezt a hozzáállást igyekszik megváltoztatni, a beavatkozási pontok meghatározásának megkönnyítése, valamint a tervezés átláthatóságának növelése által. A módszertan a tény alapú döntéshozatal eszközszerével kívánja segíteni a döntéshozókat. Igyekszik feloldani a gyorsan felmutatható eredmények és a hosszabb távú, de perspektivikus előnyök közötti dilemmát, illetve tényszerű érveket kínál a politikai döntések alátámasztására. A kidolgozott rendszer további előnye, hogy a korlátozottan rendelkezésre álló eszközszer használatát kibővíti a tények pontos ismeretén alapuló, reális, közvetlen és közvetett eszközök használatára építő gazdaságfejlesztési módszertannal. Így a rendszer strukturált információt kínál a fejlesztési súlypontok kialakításához, és a gazdaságfejlesztési akciók megtervezéséhez egyaránt.

Az elemzés első lépései

Az elemzési modell keretét a településre ható külső tényezőket bemutató PESTEL elvek, a belső erőforrásokat feltáró Balanced Scorecard szempontok, valamint az ezekre épülő indikátorrendszer határozzák meg. A két rendszer összekapcsolása egy elemző táblázatot hoz létre, ami a Helyi RSC mátrix nevet kapta. Célja az indikátorok Benchmark adatbázissal történő összehasonlítása alapján átfogó képet adni a település helyzetéről, feltárva a lehetséges beavatkozási pontokat.

Külső tényezők lefedése: PESTEL

A PESTEL nevű elemzési keret széles körben ismert és használatos az üzleti világban. A modell szerint az alábbi kijelölt tényezők jellemzik a vállalat külső környezetét: P(olitical) mint Politikai, E(conomical) mint Gazdasági, S(ocial) mint Társadalmi, T(echnological) mint Technológiai, E(nvironmental) mint Környezeti és L(egal) mint Jogi vonatkozás. A módszertan a különböző tudományos és kutatási területeken belül rugalmasan személyre szabható. Jelen vizsgálat során az önkormányzati világot illetően azzal feltételezéssel éltem, hogy a politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti és jogi szempontok épp oly meghatározók egy település, mint például egy vállalat

számára, még ha ezek a hatások más módon érvényesülnek is. A technológiai változásokat illetően egy vállalat esetében jelentősebb tényező a rendelkezésre álló technológia, de egy település életében sokkal meghatározóbb az infrastruktúrális háttér, mely egyben technológiai vonatkozásokkal is bír, így ezen a ponton ezt a kiterjesztő értelmezést használtam.

Belső tényezők szempontjai: Balanced Scorecard

A belső tényezők vizsgálatára egy szintén széles körben elismert eszköz került felhasználásra: a Balanced Scorecard stratégiai keretrendszer. Négy szempontot azonosít: a pénzügyi nézőpontot, a vevői nézőpontot, a működési folyamatok és a tanulás-fejlődés nézőpontját. E nézőpontok alapján határozza meg a stratégiai célokat, az ezeket elérhetővé tévő indikátorokat, valamint a megvalósításhoz szükséges akciókat. Az eszköz kiválóan alkalmas nemcsak a stratégiai célok meghatározására, hanem a célok elérésének, hatékonyságának mérésére is. E keretrendszer szintén rugalmasan felhasználható.

A települések által végrehajtott fejlesztések hatékonyságának méréséhez e modell szempontjainak módosítására is szükség volt, mivel a vállalatok fókusza, valamint a települési célok eltérnek egymástól. A település alapvető stratégiai célja a helyi gazdaság fejlesztése, a négy szempontot is ez alapján szabtam testre.

A pénzügyi nézőpont kiegészítésre került, a Pénzügyi-gazdasági nézőpont nevet kapja, a pénzügyi mellett a település gazdasági helyzetét is vizsgálja a módszertan. A vevői nézőpont valamilyen formán hasonlít a vállalatok és az települések esetében, hiszen ebben az esetben is azonosítható szolgáltató és egy szolgáltatást igénybe vevő fél, ugyanakkor nem pusztán az önkormányzat, mint szervezet szolgáltatói hatékonyságával való elégedettség mérése a fontos, hanem sokkal inkább a lakosság általános vélekedése a településsel kapcsolatban, ezért az Életminőség nevet kifejezőbbnek találtam. A működési folyamatok nézőpontját jelentősebben át kellett alakítani. Egy vállalat sokkal inkább rugalmas a belső folyamatokat tekintve, mint egy önkormányzat, mivel a belső működését meghatározó különböző jogszabályok kevesebb mozgásteret engednek. A kötött jogszabályi keretek között egyedül saját

működése, illetve a település fejlesztésére rendelkezésre álló források elosztásának hatékonyabbá tételére van lehetőség, így a tényező a Szervezeti Hatékonyság nevet kapta. A tanulás-fejlődés nézőpontja szintén módosításra, kibővítésre került, az Innovációs Képességet meghatározó szempontokat mérem az elemzések során.

Indikátorok

Az Helyi RSC mátrix elemző tábla létrehozásához különböző indikátorok felmérése szükséges. Ezen indikátorok akár önmagukban is elemzésre alkalmas információkat hordoznak, több elemre bonthatók. Az indikátorok meghatározása a módszertan fejlesztésének leghosszabb folyamata, ugyanis folyamatosan tesztelni kell az indikátorok érvényességét, valamint hozzáférhetőségét. Az adatoknak ezen kívül számszerűsíthetőnek, kifejezőnek, relevánsnak, hozzáférhetőnek és elérhetőnek kell lenniük (SMART kritérium rendszer).

Az indikátorok többsége 2-5 adatból tevődik össze; nagy részükhöz primer, illetve szekunder adatforrások szolgálnak alapul. Az adatgyűjtés során lényeges kritérium, hogy azonos elvek mentén legyenek gyűjtve egy excel táblázat segítségével. Az indikátorok leírásában és számítási képletében minden esetben szerepel a szükséges adatok megnevezése és mértékegysége. A forrás, illetve az adatszolgáltatás típusa minden adat esetében pontosan megnevezett (helyi adatszolgáltatás az önkormányzat részéről vagy nyilvánosan elérhető, közhiteles adatbázisból származik). Az értelmezési skála adott (milyen értéket vehet fel az adat- például 0-nál nagyobb, de 100-nál kisebb szám stb.). Továbbá szerepel a tárgyév és megjegyzésként, hogy milyen egyéb szempontot kell figyelembe venni a gyűjtés során.

Az összegyűjtött adatok egy „adatfeldolgozó táblázat” nevű excel fájlba kerültek, majd SPSS program segítségével alkottam meg a benchmark táblázatokat. (Egyelőre településméret, illetve területi elhelyezkedés kategóriák alapján).

A döntéshozatal első fázisa

Helyi RSC mátrix

A döntéshozatal első lépését megelőzően kerül sor az adott település gazdasági fejlettségének felmérésére. Összeállításra kerül a Helyi RSC mátrix, ami összehasonlíthatóvá teszi a kutatás alapját képező Benchmark adatbázisban szerep-

lő települési adatokkal területi elhelyezkedés és település méret szerint, kimutatva, hogy az adott település milyen erősségekkel rendelkezik, illetve melyek a reálisan fejleszthető területek.

Az RSC mátrix (elemző tábla) egy speciális a települési önkormányzatok tevékenységének elemzésére kifejlesztett módszer (1. ábra). A

település működésének külső és belső tényezőit strukturáltan veszi sorba a Balanced Scorecard szempontjai alapján négy sorban, illetve a PESTEL-modell alapján hat oszlopban. Az oszlopok és a sorok metszetében elhelyezkedő mezők egy-egy indikátort tartalmaznak, melyek az

Nézőpontok/ tényezők	Politikai	Gazdasági	Társadal-mi	Infrastruk-turális	Környezeti	Jogi
Életminőség	E(E, P) indikátor	E(E, G) indikátor	E(E, T) indikátor	E(E, I) indikátor	E(E, K) indikátor	E(E, J) indikátor
Szervezeti hatékonyság	E(H, P) indikátor	E(H, G) indikátor	E(H, T) indikátor	E(H, I) indikátor	E(H, K) ndikátor	E(H, J) indikátor
Gazdaság és Pénzügy	E(G, P) indikátor	E(G, G) indikátor	E(G, T) indikátor	E(G, I) indikátor	E(G, K) indikátor	E(G, J) indikátor
Innováció	E(I, P) indikátor	E(I, G) indikátor	E(I, T) indikátor	E(I, I) indikátor	E(I, K) indikátor	E(I, J) indikátor

1. ábra - Helyi RSC mátrix logikai váza

elemzett település adatainak számszerűsítésével alakulnak ki.

Benchmark adatbázis

A települések gazdasági állapotának meghatározására a fenti indikátorrendszeren alapuló országos adatbázis szolgál, mely a korábbi települési felmérések adatait tartalmazza, és lehetővé teszi a települések összehasonlítását különböző szempontok alapján (benchmarking). Minden településről egyedi adatbázis és indikátortábla készül, amely önmagában is támogatja az alapvető helyzetelemzést, de összevetve a teljes adatállománnyal átfogó képet ad a települések egymáshoz viszonyított helyzetéről, fejlettségéről.

Ezen felül a indikátorok főkomponens-elemzése alkalmas eszköz a rejtett összefüggések feltárására is, azaz bizonyos tényezők megváltoztatásával, befolyásolásával mely tényezők mozognak együtt a háttérben.

Első döntéshozatal

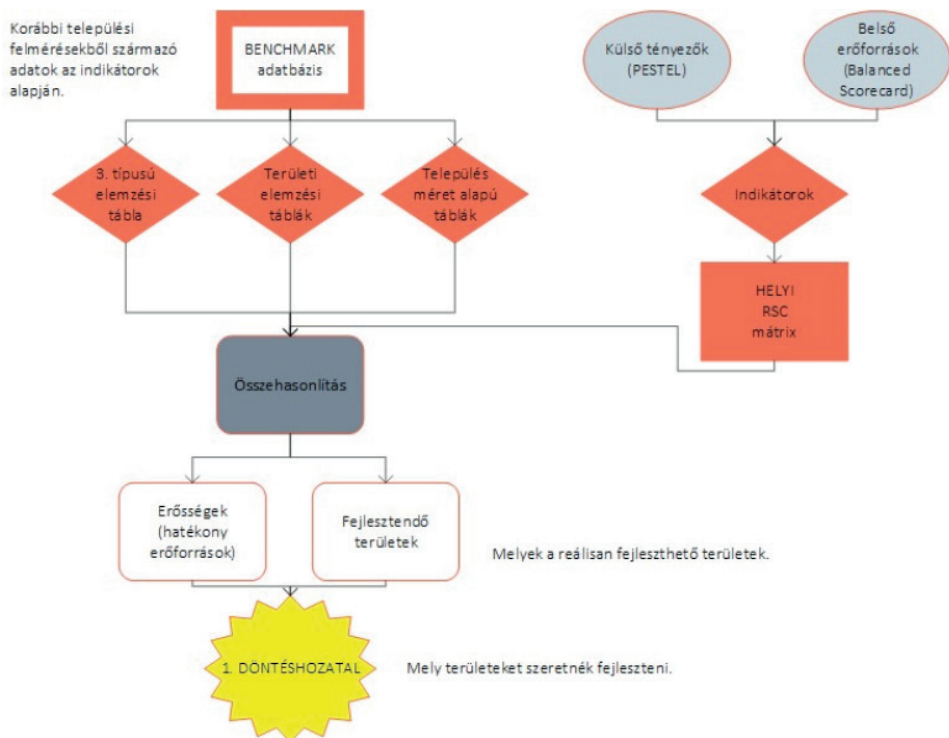
A rendelkezésre álló, folyamatosan bővülő értékelő adatbázisra épülő benchmark táblák és a helyi indikátor-mátrix összehasonlítása alapján megállapítható a település általános fejlettsége, erősségei, és a reálisan fejleszthető területei. Láthatóvá válnak az országos szinttel megegyező értékek, a kiugróan jobb értékek, mint bevonható erőforrások, és a benchmark adattábla értékeitől elmaradó fejleszthető tényezők. További differenciálásra is nyílik mód: például

településméret (lakosságszám) vagy területi elhelyezkedés alapján. A döntéshozatal első lépésének fő feladata, hogy az előugró fejleszthető területek közül a település vezetősége meghozza a döntést, mely konkrét területekre kíván hatást gyakorolni.

A döntéshozatali mechanizmus első fázisát az alábbi ábra szemlélteti (2. ábra): lásd a következő oldalon

A döntéshozatal második lépéseként sor kerül a kívánt fejlesztendő területek és az önkormányzati eszközrendszer összepárosítására. Ehhez nyújt segítséget a kifejlesztett Összesítő RSC mátrix, az Eszköz-hatás és az Erőforrás mátrix, mely együttesen egy olyan tervezési rendszert alkot, mely képes megmutatni, mely, az indikátorok által jellemzett fejlesztési terület befolyásolására mely önkormányzati eszközök, illetve erőforrás típusok a legalkalmasabbak.

Az Összesítő RSC mátrix (3. ábra) a később ismertetett Eszköz-hatás mátrix és az Erőforrás mátrix adataiból építkezve alakul ki. Megmutatja a belső erőforrások és a külső tényezők csatlakozásai pontjait: mely belső erőforrásokat mely külső tényezők megváltoztatásához alkalmazták a legtöbbször hatékonyan, illetve melyek azok a területek, melyeket kevésbé képesek az önkormányzatok általánosságban befolyásolni. A 3. ábrán szemléltetve is látható mindez: minél sötétebb egy adott mező, és minél nagyobb szám



2. ábra - Döntéshozatali mechanizmus I.
A döntéshozatal második fázisa
Összesítő RSC mátrix

Külső tényezők/Erőforrások	Életminőség	Szervezeti hatékonyság	Gazdaság-pénzügy	Innováció	ΣKülső tényezők előfordulása	Alkalmazás aránya
Politikai	705	248	536	245	1734	5%
Gazdasági	4769	1494	4328	1657	12248	34%
Társadalmi	5160	1624	4671	1819	13274	37%
Infrastrukturális	1793	675	1736	645	4849	13%
Környezeti	1456	447	1265	576	3744	10%
Jogi	67	39	100	17	223	1%
Összesen	13950	4527	12636	4959	36072	100%

3. ábra - Összesítő RSC mátrix

szerepel benne, annál gyakoribb és hatékonyabb összefüggésről beszélhetünk, tehát annál könnyebben is tudja egy-egy önkormányzat befolyásolni. (Földesová, 2016)

A konkrét településfejlesztési politika kidolgozása esetén a döntéshozatal első lépésénél kiválasztott fejlesztési pontok tekintetében megmutatja, mennyire lehet eredményes ezen konkrét terület (külső tényező/belső erőforrás csatlakozási pont) közvetlen fejlesztése. Majd tovább vezetve az Eszköz-hatás és az Erőforrás mátrixhoz való csatlakozási pontokon felhasználható az alkalmazandó eszközök meghatározására.

Az eszközhatározás további lépései előtt azonban szükséges az önkormányzati eszközrendszer definiálása.

A magyar önkormányzatokat tekintve a szereplő szereprendszer több, eltérő karakterisztikájú eszközrendszerrel párosul. Az eszközök egymás hatását erősíteni és gyengíteni egyaránt képesek. A vizsgálat során a politikai, tulajdonosi, normaalkotó, hatósági, piaci, foglalkoztató és kommunikátor szerepkört különítettem el. Minden szerepkörhöz különböző eszközök tartoznak, melyek hatóköre szintén eltérő. A szerepkörökhöz az alábbi eszközök rendelhetők.

Az elsődleges szerep a politikai, melynek eszközei: stratégia tervezés (IVS, településfejlesztési és vagyongazdálkodási stratégia, közoktatási intézkedési terv stb.), más településekkel való megállapodások (testvér-települési, társulási szerződések, EGTC alapítás), lobbiszerep mint tőke bevonás eszköze, illetve helyi közösségekkel való kapcsolattartás.

A tulajdonosi szerep eszközei: a közösség vagyonával történő gazdálkodás, azaz az önkormányzat tulajdonában lévő ingó és ingatlan-vagyon, a társasági tulajdonrészek kezelése, és természetesen az ingatlanok karbantartása, fejlesztése is.

A normaalkotás eszközei: a jogszabályalkotás, például a helyi adókról, az állattartásról vagy a helyi építés szabályairól szóló rendeletek megalkotása.

A hatósági eszközök körébe tartoznak bizonyos árhatósági (víz és szennyvíz, távhő- illetve közétkeztetési térítési díj) kérdések és több, helyi felügyeleti ellenőrzési funkció, mivel meghatározott esetben és általában közvetve he-

lyi hatóságként lépnek fel és érvényesítik a helyi közösség érdekeit, ellenőrzik a szabályok betartását.

Foglalkoztatói eszközök: mivel települések legtöbbször a legnagyobb foglalkoztató az Önkormányzat, ilyen formán jelentős befolyással bír a települési munkahelyek kínálatának bővítése (vagy szűkítése) által.

Végül, de nem utolsó sorban az önkormányzat kommunikátor. Kommunikál a lakosság és a külső tényleges és reménybeli partnerek (vendégek, befektetők) felé egyaránt, például az településmarketing (elkülönítve az érdekképviselőtől) vagy a települési attitűd befolyásolás eszközökkel.

Belátható, hogy az ismertetett eszközrendszer összfogott használata jelentős hatással lehet a helyi gazdaság működésére. Ugyanakkor az is látszik, hogy a koncepciótlan, vagy következetlen alkalmazással az egyes eszközök egymás hatását gyengíthetik vagy akár teljesen ki is olthatják.

Eszköz-hatás mátrix

Az Eszköz-hatás mátrix az önkormányzati eszközök és a külső tényezők közötti összefüggéseket és azok erősségét hivatott megmutatni, azaz, milyen eszköz milyen külső tényezőre milyen mértékben határos. Így, ha az Összesítő RSC mátrixban kiválasztottunk egy befolyásolni kívánt külső tényezőt, akkor megmutatja, milyen eszközt/eszközöket érdemes alkalmazni. Ez bővíti a már rendelkezésre álló Benchmark adatbázist, mely így támpontokat ad az adott döntési helyzetben a megfelelő eszközök kiválasztására, hogy valóban a megváltoztatni kívánt külső tényező(k) re legyenek hatással.

Az Eszköz-hatás mátrix (4. ábra) felállítására az esettanulmányokban foglalt információk feldolgozásával két lépcsőben került sor: először létrehoztam az elemzés alapjául szolgáló adatbázist. A mátrix felállításához az esettanulmányokból kinyert különböző intézkedéseket értékeltem. Az adatbázis soraiban az esettanulmányok sorszámával jelölve szerepelnek, az oszlopokban pedig a mátrix 6*6 mezőjéből képzett 36 relációt adtam meg.

A második lépcsőben az adatbázis értékeit összesítettem: az oszlopokban található értékek eszközönkénti összesítésével mérni lehet az adott eszközök és hatások közötti kapcsolatok erős-

ségét (például a Politikai eszköz és a Gazdasági környezet kapcsolatát), illetve az egyes indikátorok relatív értékét (például a Politikai eszköz mely tényezőre volt a leginkább hatással). Az előbbi segítségével ki lehet szűrni az erősebb, illetve gyengébb kapcsolatokat, az utóbbival pedig rangsorba lehet állítani az egyes eszközöket hatásosság szerint. Ezen túl pedig lehetőség van az egyes indikátorok teljes eszköz-spektrumon belüli hatékonyságát mérni.

A létrejött mátrix feltárja a kapcsolódási pontokat az egyes eszközök alkalmazása és a befolyásolt külső tényezők között. A kirajzolódó mintázatok megmutatják, hogy az adott önkormányzati eszköz mennyire hatékonyan alkalmaz-

ható egy bizonyos külső tényező befolyásolására – minél hatékonyabban, annál sötétebb piros és magasabb érték.

Az Eszköz-hatás mátrixra épülő adatbázison végzett elemzések segítségével tehát megfelelő segítséget kap a település vezetése, hogy a döntési pontokon olyan eszközöket használjon, amelyek az adott külső tényezőket leginkább befolyásolni tudják.

Erőforrás mátrix

Az Erőforrás-mátrix (5. ábra) azt mutatja meg, hogy az önkormányzat által alkalmazott eszközök mely belső tényezőkre hatnak. Azaz, ha az Összesítő RSC mátrixban kiválasztottunk egy befolyásolni kívánt belső erőforrást, akkor ezt milyen eszközzel/eszközökkel érdemes végrehajtani.

Eszközök/Külső tényezők	Politikai	Gazdasági	Társadalmi	Infrastrukturális	Környezetvédelmi	Jogi	Σ Eszközök előfordulása	Alkalmazás aránya
Politikai	15	40	45	17	12	0	129	30%
Kommunikátor	3	46	50	15	18	0	132	30%
Normalkotó	0	7	6	5	1	0	19	4%
Hatósági	0	4	4	1	0	1	10	2%
Tulajdonosi	0	32	32	19	8	3	94	22%
Foglalkoztatói	0	23	24	3	1	0	51	12%
Összesen	18	152	161	60	40	4	435	100%

4. ábra - Eszköz-hatás mátrix

Alapját az Eszköz-hatás mátrixban feldolgozott esettanulmányok jelentik, a már azonosított önkormányzati eszközökhöz rendelem hozzá a belső erőforrásokat. Ezen kapcsolat feltárásával megállapítható, hogy az egyes eszközök mely belső tényezőkre hatnak. A kapcsolatot a mátrix mezőiben szereplő „1”-es, illetve többszörös kapcsolat esetén „2”-es érték jelzi (vagyis egy eszköz többféleképpen hat ugyanazon belső tényezőre). Az Erőforrás mátrixból képzett adatbázisban a sorokban az esettanulmányok sorszáma szerepel, az oszlopokban pedig az önkormányzati eszközök és belső tényezők kapcsolatát leíró indikátorok. Az adatbázis elemzése során először az egyes sorokban szereplő adatok kategóriánkénti

(Életminőség, Szervezeti hatékonyság, Gazdaság-pénzügy, Innováció) összesítése történik meg. Az összesítés és arányszámok képzésével mérni lehet, hogy az egyes belső tényezőkhöz belül milyen gyakorisággal fordult elő az önkormányzati eszközök alkalmazása. A folyamat végére létrejövő mátrix vizuálisan is tükrözi a belső tényezők és az önkormányzati eszközök közötti legerősebb (sötét piros), illetve relatíve gyenge kapcsolódási pontokat (világos piros).

Az Erőforrás mátrixra épülő adatbázison végzett elemzések segítségével tehát megfelelő segítséget kap a település vezetése, hogy a döntési pontokon olyan eszközöket használjon, amelyeket

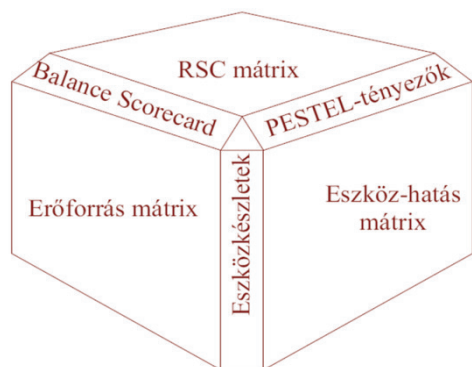
Erőforrások/Eszközök	Politikai	Kommunikátor	Norma-alkotó	Hatósági	Tulajdonosi	Foglalkoztatói	ΣErőforrások előfordulása	Alkalmazás aránya
Életminőség	38	45	1	4	21	21	130	38%
Szervezeti hatékonyság	16	8	5	0	13	2	44	13%
Gazdaság-pénzügy	31	34	4	4	32	21	126	37%
Innováció	13	21	2	2	5	0	43	13%
Összesen	98	108	12	10	71	44	343	100%

az adott belső erőforrás a leghatékonyabb módon tud alkalmazni.

A három mátrix közötti összefüggés térbeli ábrázolása

Ahogy azt már korábban említettem, az Erőforrás és az Eszköz-hatás mátrix adataiból építkezve alakul ki az Összesítő RSC mátrix. Majd pedig az Erőforrás és az Eszköz-hatás mátrix elemzésével választhatók ki a megfelelő eszközök, a kiválasztott beavatkozási pontok befolyásolásához. Ez a kapcsolati viszonyt egy háromdimenziós ábra segítségével szemléltethető leginkább, mely által a döntési mechanizmus is könnyebben elképzelhető. Ezt mutatja be a 6. és 7. ábra.

Az 6. ábrán az elméleti összefüggést ábrázolom.



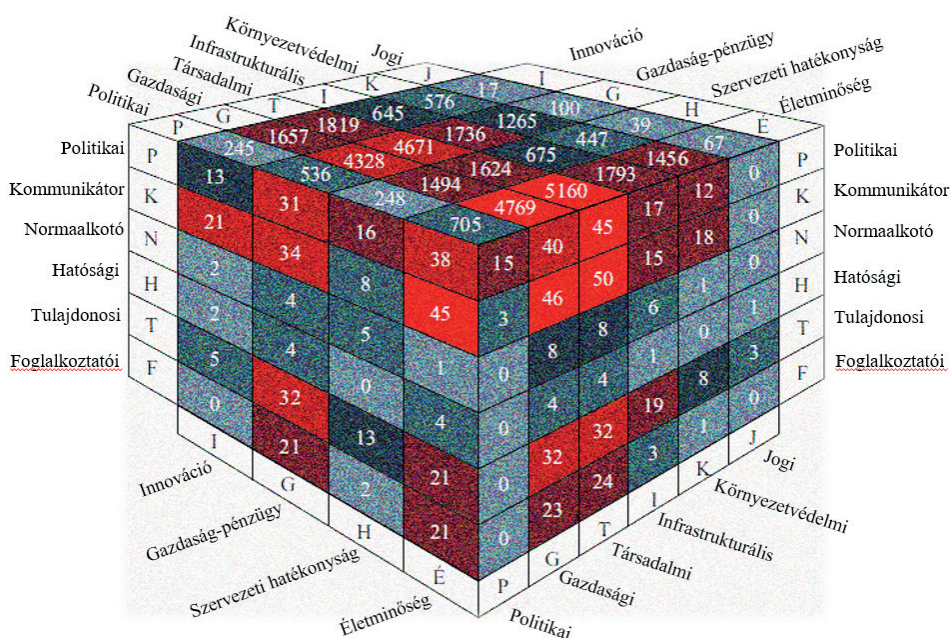
6. ábra - Komplex módszertan

A 7. ábrán az indikátorokat előfordulások alapján skálázom (leggyakoribb előfordulás: piros, legritkább: kék). Ez tulajdonképpen az előző három táblázat egymásra illesztése. Ekkor létrejön egy „hő térkép”, mely vizuálisan tükrözi a belső erőforrások, a külső tényezők és az önkormányzati eszközök közötti legerősebb, illetve relatíve gyenge kapcsolódási pontokat, segítséget nyújtva ezzel a stratégiai döntéshozatalban.

A piros területek mutatják meg, hogy mely pontokat reális/érdemes befolyásolni. Egy példán bemutatva: Az adott önkormányzat az első döntéshozatalnál azt a döntést hozta meg, hogy a Társadalmi külső tényezőre a Gazdasági-pénzügyi belső erőforrással kíván hatást gyakorolni. Ez után következik annak a megállapítása, hogy Társadalmi külső tényező befolyásolására mely eszköz(ök) a legalkalmasabb(ak) – Eszköz-hatás mátrix, illetve a Gazdasági-pénzügyi belső erőforrás mely eszköz(öke)t alkalmazza a leghatékonyabban – Erőforrás mátrix. Mindkét esetben kiviláglik a hő térképből, hogy a Politikai, a Kommunikátor és a Tulajdonosi eszközök ezen feladatokra a legalkalmasabbak, ezért a gazdaságfejlesztésnél ezen eszközök alkalmazása a legkívánatosabb.

Best Practice adatbázis

A Benchmark adatbázishoz szükséges elemzésekkel párhuzamosan sor kerül a települési legjobb gyakorlatok összegyűjtésére is. Minden egyes településről felmérésre kerültek, hogy az adott legjobb gyakorlatoknál mely eszközöket milyen területek befolyásolására milyen konk-



7. ábra - A három mátrix összefüggéseinek térbeli ábrázolása

rét lépések, politikák mentén alkalmazták. Ezen adatbázis segítségével az esettanulmányokból merítve a második döntéshozatal során tovább könnyíthető a megfelelő eszközök kiválasztása, a konkrét fejlesztési lépések megtervezése.

Második döntéshozatal

A döntéshozatal második lépéseként (8. ábra) az Összesítő RSC mátrix, az Eszköz-hatás mátrix, az Erőforrás mátrix és a Best Practice adatbázis segítségével könnyedén meghatározhatóvá válik, hogy az első döntéshozatal során kiválasztott fejlesztési területek előmozdításához mely eszközök alkalmazandók. Sor kerül a konkrét fejlesztési lépések meghatározására. Ennek folyamánként létrejön a helyi gazdaságfejlesztési politika, melynek célja hosszú távon elsődlegesen az adott település életminőségének javítása, amennyiben ez nem lehetséges, akkor az életminőség szinten tartása, vagy csökkenési iramának enyhítése.

Konklúzió és kitekintés

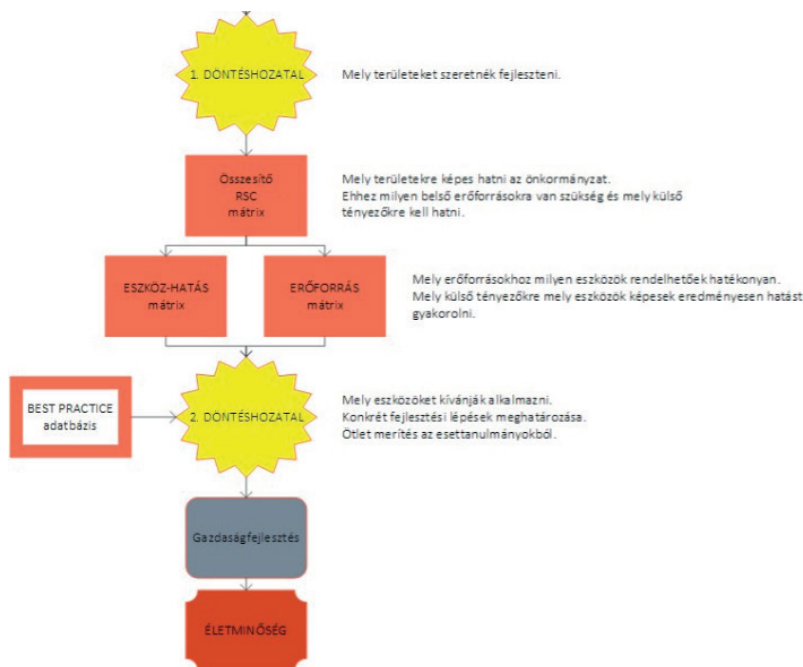
Az általam kifejlesztett komplex településfejlesztési módszertan tehát igyekszik átfogó, de mégis személyre szabott megoldást kínálni a települések számára. Széles körű adatbázisból épít-

kezik, mely mind a viszonyítási alap, mind a legjobb gyakorlatok szempontjából lényeges, hiszen ebben rejlik a módszertan esszenciája. Továbbá lényeges, hogy nem csak rövid-, hanem közép- és hosszútávon is reális stratégiát lehet kidolgozni, mely nyomon követését, hatékonyságának mérését szintén biztosítja az általunk kidolgozott indikátorrendszer.

A jövőben több irányba is lehetőség nyílik a módszertan továbbfejlesztésére. Egyfelől érdemes lehet tanulmányozni a települési hasonlóságokat nemcsak területi elhelyezkedés és településméret szerint, hanem klaszter szinten is, azaz milyen más hasonló tulajdonságok mellett alakul ki települések azonos fejlettségi szintje. Ezzel a Benchmark adatbázis is tovább bővíthetővé válik a 2. ábrán megnevezett 3. típusú elemzési táblával.

Ezen felül érdemes volna több energiát fektetni a modell által felfedett háttérben húzódó összefüggések feltárására is. Azaz, hogy bizonyos mutatók miért mozognak együtt annak ellenére, hogy a felszínen összefüggés nem látható.

LENDVAY ENDRE



8. ábra – Döntéshozatali mechanizmus II.

Irodalomjegyzék

Bartik, T. J. (1995): Economic Development Strategies. *Upjohn Institute Working Paper No. 95-33*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. http://research.upjohn.org/up_workingpapers/33

Čapková, S. (2005): Local Government and Economic Development. — Čapková, S. (ed.) *Local Government and Economic Development*. Open Society Institute, Budapest, pp. 1-19.

Faragó, L. (2004): A közösségi (területi) tervezés szerepe a gazdaságfejlesztésben. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. Pécs, MTA RKK. pp. 57–66.

Földesová, Zsuzsanna (2016): Településfejlesztési eszközök hatásmintázata; Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Regionális Gazdaságtani és Vidékfejlesztési Intézet, Budapest

G. Fekete, É. (2005): Vidékpolitika (1.). *Oktatási segédanyag a vidék- és helyi fejlesztés tárgyhoz*. Miskolci Egyetem Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet, Miskolc.

Jedynak, W., Nagy H., Ardelean, L. (2015) (szerk.): LOCAL DEVELOPMENT IN THE CENTRAL EUROPEAN PERSPECTIVE Rzeszów: University of Rzeszów, 2015. 253 p. (ISBN: 978 - 83 - 60391 - 73 - 0)

KSH (2015): Magyarország Helységnévtára 2015, letöltés helye: http://www.ksh.hu/apps/hntr.telepules?p_lang=HU&p_id=08590

Ludescher, G. (2010). A vállalkozások és a közösségek szerepe a rurális térségek megújulásában. (Function of the enterprises and communities in connection with regeneration of the rural areas.) Pécs: IDResearch Kft./Publikon Kiadó.

Mezei, C. (2006): A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása *Tér és Társadalom* 20. évf. 2006/4. pp. 85-96.

Péteri, G. (1994): A vállalkozó önkormányzattól a helyi gazdaságfejlesztésig. – *Comitatus*. 1. pp. 14–20.

Syrett, S. (1995): Local Development: Restructuring, Locality and Economic Initiative in Portugal. Ashgate Publishing Company, Avebury.

A vállalati beágyazódás

A nemzetközi közgazdasági és regionális tudományi szakirodalomban folyamatosan fejlődő és erősödő irányzat a multinacionális vállalatok - mint a globális gazdaság meghatározó szereplői - viselkedésmódjának, ezen belül is beágyazódásának, környezetükkel való kapcsolatainak kutatása. Tanulmányunk célja egy nemzetközi tudományos és szakmai körökben aktuális és élénk vita ismertetése, valamint néhány hazai vonatkozás fellelítése.

A társadalom és azon belül, vagy éppen amellett, a gazdaság térbelisége napjaink egyik kiemelt kutatási területe a regionális tudományban. Az „új gazdaságföldrajz” művelői által egyre jobban megismerjük a teret, mint a közgazdaságtan utolsó feltáratlan határterületét (Krugman, 1998), ezen belül is a mikro (vállalati, szervezeti) és a makro (nemzeti, nemzet feletti) szintek között elhelyezkedő ún. mezo, azaz helyi, térségi szintet. A közgazdaságtan térbeliséget lényegében ignoráló „egy-pont gazdaság”-szemléletéhez képest ezek a kutatási irányok fordulatot jelentenek. A szervezetek társadalmi környezetéről szóló vita kiindulópontja az, hogy az intézmények, mint „az emberek által tervezett és alkotott kényszerek” (North 1991), melyek a politikai, gazdasági és társadalmi viszonyokat meghatározzák, alapvetően formálják a gazdasági szereplők viselkedésmódját és stratégiáit is. A gazdasági élet bizonytalanságaival, valamint az innovációs folyamatok koordinációs problémáival szemben a vállalatok hajlamosak a már beállt, biztosnak tűnő gyakorlatokhoz és társadalmi normákhoz fordulni orientáció és jó gyakorlat céljából. Az innováció kapcsán felmerül a kérdés, hogy maga a kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenység is globalizálódik-e, vagy jellemzője inkább a szigetszerű, a legnagyobb központokba település, s csak eredményei terülnek szét a termelési folyamatban. Az egyik irányzat szerint a multina-

cionális vállalatok olyan „footloose” szervezetek, melyek a globálisan egybefüggő gazdaság hálójában lebegnek (Ohmae, 1989). A másik vélekedés szerint viszont a multinacionális nagyvállalatok valójában százlábúra (millipede) hasonlítanak, melyeknek lábai a különböző regionális és nemzeti szintű környezetben, küzdőtereken működő leányvállalatok (Heidenreich, 2012). Nemzetközi tudományos körökben a vita négy fő témában és több tudományterület frontján zajlik a vállalati beágyazottság (corporate embeddedness) kapcsán. Az első témakör a beágyazódásról magáról szól, és fő kérdése a társadalmi környezet vállalatokra gyakorolt hatásának túl- vagy alábecslése. A második terület a nemzeti termelési és innovációs rendszerek és azok szerepe, jelentősége. Harmadik témaként, főként a regionális tudományban, az intézmények mellett a szervezetek közötti hálózatok és informális kapcsolatok szerepe, jelentősége említendő, melyek a regionális szereplők társadalmi, szervezeti és kognitív „közelség”-ének (proximity) eredményeként jönnek létre. Végül pedig, főként a nemzetközi üzleti tudományokban, az üzleti hálózatok és általában a nemzeti szintű szabályozások kiemelt szerepléről szóló, eltérő értelmezések és vélekedések emelendők ki.

A rendszerváltás után hazánk egyértelműen visszatért a regionális egyenlőtlenségeknek a piacgazdaságokra jellemző trendjére is a korábbi relatív kiegyenlítetttséghez képest. A térfolyamatokat egyértelmű divergencia kísérte (Nemes Nagy, 2005). A rendszerváltozást követő időszakban a magyar gazdaság duális szerkezetéről, a külföldi működőtőkéiről (Vápar, 2013), az egyetemek (Mezei K., 2001), (ön)kormányzatok (Mezei C., 2008) szerepéről, az ipar átalakulásáról (Barta, 2002), a tudásteremtésről (Lengyel, 2004), valamint a be nem ágyazódott, szigetszerűen működő nagyvállalatokról (cathedrals in the desert), és a beruházások exportenklávé jellegéről (Mészáros, 2004) számos írás született. Ezen szervezetek, általuk a külföldi működő tőke természetszerűen hozzájárul a társadalom és gazdaság egyenlőtlén térbeli fejlődéséhez. A nagyvállalati beágyazódás folyamatának érdemi (fel)ismerése, kutatása, mé-

rési, esetleg modellezési lehetőségeinek feltárása, meghatározása azonban hazánkban még várat magára. További érdekes kutatási terület, hogy van-e sajátos közép-kelet-európai út a vállalati beágyazódás kapcsán, vagy csak megkétszerez van az Enyedi által az urbanizáció szakaszai kapcsán leírt „mélyhűtött szuburbanizációhoz” hasonlóan (Enyedi, 2011).

A vállalati beágyazódás fogalma

Mielőtt további elemzésekbe bocsátkoznánk, szükséges a vállalati beágyazódás, mint folyamat és a beágyazottság, mint állapot fogalmának meghatározása. A nemzetközi szakirodalom következetesen a Polányi Károly által 1944-ben leírt értelmezésre utal vissza, melyet a szerző arra használt, hogy a hagyományos, intézményesen beágyazódott társadalmakat a modern, be nem ágyazódott piaci társadalmaktól megkülönböztesse: □ahelyett, hogy a gazdaság lenne beágyazódva a társadalmi kapcsolatokba, a társadalmi kapcsolatok vannak beágyazódva a gazdasági rendszerbe” (Polányi, 1944). Polányival ellentétben Granovetter egy kevésbé szerkezeti, inkább kapcsolati értelmezést adta a beágyazódásnak, miszerint a gazdasági viselkedés személyek közötti kapcsolatok hálózatába van ágyazódva (Granovetter 1985). Dinamikus, folyamat- és gyakorlat (tapasztalat)-alapú megközelítést javasolt, mely a már előzetesen is létező szervezetekre (vagy hálózatokra) és kompetens, nagy tudásigényű társadalmi szereplők közvetlen tapasztalatára épített. Beckert a két, fentiekben említett, azaz a szerkezeti és a kapcsolati megközelítések metszetét adta meghatározásával, mely szerint „a beágyazottság a gazdasági környezetben születő döntések társadalmi, kulturális, politikai és kognitív strukturálódására utal, és az adott szereplő társadalmi környezetével való felbonthatatlan kötelékére mutat rá” (Beckert 2003). Nelson pedig még ennél is tovább ment, és a vállalatok és az őket körülvevő társadalmi környezet egymásra hatásáról, egymást formáló koevolúcióként, közös fejlődésként értelmezhető folyamatáról írt (Nelson 1994). A beágyazódást, mint sok más, a regionális tudományban is felbukkanó kifejezést, számos más tudományterületen is alkalmazzák. Az élettudományokban a beágyazódás az embriónális fejlődés egyik első, kezdeti szakasza. A műszaki- és földtudományok terén az ember-

környezet-klíma kapcsolat vizsgálata során történészek, ökológusok, klímakutatók is használják a fogalmat az időkapszulák keletkezésének leírásánál a jég által magába zárt apró levegő buborékokra vonatkozóan, amely tartalmazza a beágyazódás idejét jellemző légköri szennyező anyagokat, vegyületeket és port. Polányi a beágyazódás meghatározásakor a bányaföldtanban a kőszén és az azt körülvevő kőzet kapcsán használatos fogalmat használta a metafora alapjaként, mivel munkássága során alaposan tanulmányozta az angol gazdaságtörténetet és annak meghatározó technológiáit. A társadalomtudományokban pedig a szociológia és a közgazdaságtan is használja a fogalmat, például a szociális/társadalmi innováció, és azon belül a társadalmi vállalkozások kutatása (Fábri, 2013), a társadalmi tőke és innováció hálózati alapú megközelítése kapcsán (Csizmadia, 2009), vagy az új gazdaságsszociológia és a szocioökonómia különböző áramlatait összekötő kulcsfogalomként (Szántó, 1994).

A beágyazódás egyik alapkérdése, hogy pontosan hová ágyazódik be egy adott személy, vagy szervezet, esetünkben vállalat. Természetesen a mindezeket körülvevő térbe, környezetbe. Itt elsőként az általános térértelmezés két jellegzetesen elváló modelljét, az abszolutista (a tér, mint tartály) és a relativista (a tér, mint viszonyrendszer) szemléletet kell megemlítenünk, melyek együtt vannak jelen a társadalmi tér kutatásában. Az általános térfogalom számos konkrét térre bontható, mint például természeti-, gazdasági-, társadalmi-, politikai-, építészeti-, egzisztenciális tér, főként jelentéstartalmuk, szintjeik, méretük alapján. Nemes Nagy a térelemek jellege (tartalma, minősége) szerint meghatározott tereket összefoglalóan objektív (reális) tereknek nevezi, ezen belül is megkülönbözteti az anyagi és nem anyagi (szellemi) tereket, valamint kiemelten a társadalomnak a földi térhez kötött, lokalizált „külső” terét és az egyes társadalmi szférák „belső” tereit. A külső tér alapvetően a rögzített térelemekhez kötődő földrajzi tér, és az ahhoz kötődő viszonyrendszer, lokalizáció. Elsősorban anyagi, tárgyi elemek kötődnek hozzá, főként épületek, létesítmények formájában, valamint a természeti környezet elemei. A külső térhez kapcsolódó területi kutatások megfigyelési egységei a lehatárolt térrészek (pl. régiók, települések),

melyekhez rendelve vizsgáljuk a gazdasági, társadalmi, egyéb jellemzőket. A gazdaság szereplői, a társadalom különböző csoportjai ugyanakkor maguk is sajátos, a földrajzi helyhez kötéstől elválasztott tereket generálnak, amit belső térnek nevezünk (Nemes Nagy, 2009). A belső tér a bővülő társadalmi munkamegosztás során létrejövő és egyre határozottabban elkülönülő társadalmi szférák, ágazatok formációja, speciális belső mozgástörvényekkel, szabályokkal, értékekkel elkülönülő rétegeket alkotva. Hasonló dualizmust ír le Korompai (1995) a geológiai illetve közösségi tér megkülönböztetésével és Kovács (1971) a földrajzi illetve a gazdasági tér kapcsán. A külső és belső tér azonosságára és különbözőségére jó példa két gazdálkodó egység „közelségének” és „együththatásának” vizsgálata, mely „proximity” és „relatedness” címszavak alatt a nemzetközi, új gazdaságföldrajzhoz kötődő szakirodalom egyik kiemelt és aktuális kutatási irányzata (Boschma és Capone, 2016).

A legfejlettebb területeken azonban a demokratizálódás és decentralizáció folyamataival összhangban a belső terek „visszakényszerülnek” a külső térbe, felértékelődik a lokalitás, regionalizálódás, az intenzív térszervezés, ami a beágyazódás folyamatát is jellemzi. Számos jeles szerző írta már le a szellemi tőke, társadalmi tőke, területi tőke, innovációs miliő kapcsolatát az adott lokalitással (Hamvas Öt géniusza (Hamvas, 1988), Camagni területi tőkéje (Camagni, 2009), Bartke területi egyensúly modellje (Bartke, 2001)), kiemelve az egyik legújabb kötetet, mely a területi tőke és a városfejlődés izgalmas viszonyát elemzi egy hazai sikertörténet, Győr Megyei Jogú Város példáján (Rechnitzer, 2016).

Fentiek alapján *a beágyazódás olyan, adott külső és/vagy belső térben játszódó folyamatként határozható meg, amelynek során egy személy vagy szervezet és a körülvevő közeg közötti meghatározottság egyre erősödő mértékű (mélységi, vagy vertikális irányú) és egyre több területre terjed ki (minőségi, vagy horizontális irányú).* Ezen belül a vállalati beágyazódás esetében a beágyazódó szervezet egy adott gazdasági egység, vállalat. *A vállalati beágyazottság az a vállalati beágyazódás folyamata során elért állapot, mely az adott vállalat és az azt körülvevő közeg közötti külső és/vagy belső térben megjelenő meg-*

határozottság fokával (mélység) és minőségével (kiterjedés) jellemezhető. A beágyazódáshoz hasonló komplex fogalmaknak nemcsak a meghatározása, de a leírása, mérése, esetleges modellezése sem egyszerű. A regionális tudományban két alapvető közelítés, az elméleti indíttatású és szemléletű, valamint a gyakorlatorientált határozottan elkülöníthető. A „földrajz első törvénye”, az autokorrelált társadalmi tér alapján a térbeli egymásra hatások az egymáshoz nagyon közeli, szomszédos helyek között a legvalószínűbbek (Tobler 1970). A kérdés az, hogy napjaink globalizált társadalmában és gazdaságában, a széles körben elterjedt „térlegyzési technikák”, például a közlekedési és telekommunikációs eszközök alkalmazása mellett a „közelség” és az együttmozgás milyen jelenségekben és területi színterben figyelhető meg és milyen mértékű, számszerűsíthető-e, ha igen, hogyan. A területi vizsgálatokat alapvetően a külső terekre vonatkozó kutatások uralják, a gazdasági tér elemzése például a közgazdaságtudomány keretein belül történik, elsősorban a gazdaság területi elemzésére koncentrálna. A következőkben bemutatott modellekben mind a belső, mind a külső tér elemzése és összekapcsolása szerepel.

A vállalati beágyazódás gyakorlata

Hogyan is zajlik mindez a gyakorlatban? Jelen tanulmányban a legtöbbször az ún. hármas-, négyes- és ötös hélix (csavar) innovációs modellekre hivatkozunk majd, melyekben a gazdaság, kormányzat és tudomány alapvető hármassághoz (Etzkowitz és Leydesdorff, 2000) a négyes modellben a társadalom, az ötösben pedig a természeti és az épített környezet kapcsolódik (Carayannis et al, 2012). Tér és a társadalom viszonyrendszerében először is fontos tisztáznunk, hogy ki, mi, miért, hogyan és hová ágyazódik be, ha beágyazódik egyáltalán. Beágyazódnak-e tehát a nagyvállalatok térben és időben környezetükbe, és ha igen, pontosan hová? A külső, fizikai térbe, vagy a belső térbe, netalán mindkettőbe? Hogyan ismerhető fel, írható le, modellezhető a vállalati beágyazódás folyamata, ha egyáltalán modellezhető? Az ún. 'keleti Detroit' (Edmondson 2005) országoknak van-e sajátos gyakorlata, fejlődési útja? További kérdések, hogy a nagyvállalatok beágyazódásuk során hozzájárulnak-e hazánk duális gazdasági szerkezetének oldásához, vagy

éppen erősítik azt? Hozzájárulnak-e a telepítési és az azokat követő újabb és újabb beruházási döntések a gazdagság (fejlettség) és a szegénység (elmaradottság) napjainkban jellemző markáns térbeli összpontosulásához, az ún. konvergenciaklub- vagy ikercsúcs-elmélet alapján? A következőkben bemutatott, vállalati-települési szintű esettanulmányokban a cél az időbeli változások, folyamatok mérlegre tétele, összehasonlítása, azok alapján általános modell megalkotása. A célhoz rendelt feladat egyrészt a dinamikus beágyazódási folyamat, másrészt a statikus beágyazottsági állapot mérése és modellezése, mely a kvantitatív-kvalitatív vita feloldására tett próbálkozásként is értelmezhető, a beágyazottság „puha” fogalmának kvantifikálásával.

A bemutatott modellek alapját három magyarországi esettanulmány, az Audi Hungaria Motor Kft. győri, a Mercedes Benz Manufacturing Kft. kecskeméti és a Robert Bosch vállalatcsoport miskolci letelepedése (Józsa, 2015) és folyamatos fejlettségeinek vizsgálata képezte. Mindhárom vállalat németországi székhellyel rendelkezik, a Robert Bosch csoport magyarországi leányvállalatai a járműiparon kívül más üzletágban is tevékenykednek (pl. kéziszerszám-gyártás). A három példa jól reprezentálja a német nagyvállalatok hazai letelepedését és beágyazódását, hiszen a földrajzi fekvés, a régió gazdasági fejlettsége és szerkezete, a termelési láncban való elhelyezkedés (két OEM, azaz végtermékgyártó, és egy Tier-1, azaz első szintű beszállító vállalat), és a letelepedés időbelisége és módja szempontjából is eltérőek. Az Audi az egyik „első fecskéként” a rendszerváltás után nem sokkal barnamezős beruházást megvalósítva telepedett le Győrben 1993-ban, a Robert Bosch csoport zöldmezős beruházással 2001-ben, majd 2003-ban, két különböző üzletágban hozott létre termelési kapacitást Miskolcon, a Mercedes-Benz 2008-ban döntött gyártóüzem létrehozása mellett Kecskeméten, szintén zöldmezős beruházással.

A beágyazódás folyamata események sorozata, azaz időbeli kiterjedése van. Térbeli kiterjedése is van, hiszen a termelési kapacitás helyszínén túlmenően, a gyárkapun kívül is megvalósulnak a beágyazódás egyes eseményei. A térbeli terjedés általános modelljéhez hasonlóan a beágyazódásnak is egyetlen terjedési centruma, egy kiindu-

lási helye van, ami az adott nagyvállalat helyi telephelye. A három tengelyű (változós) modell esetében az idő és a távolság mellett az innováció idő- és térbeli terjedési folyamatához képest a harmadik tengelyen a beágyazódás során az aktívan együttműködők (közvetlenül érintettek) és az annak lehetőségeit igénybe vevők (közvetlenül érintettek) találhatók. A terjedési folyamatok többségére jellemző az elfogadók arányának a centrumtól való távolság növekedésével párhuzamos csökkenése, valamint időbeliség vonatkozásában a folyamatok lassú (be)indulását követően egy gyorsulás, majd a telítődés közelében egy lassulás. Fenti elméletekre és gondolatokra támaszkodva a következőkben bemutatott modell egy nemzetközi szinten is új módszertant javasol, melynek újdonságtartalma megközelítésében (a nagyvállalat központba állítása), módszertanában (az ún. ötös (quintuple vagy penta) helix modell alkalmazása) és szemléletmódjában (dinamikus, folyamat-alapú és helyi szintű) rejlik. Véleményünk szerint induktív módon, az egyedi esetekből az általános felé haladva, modelleket alkotva lehet a legjobban leírni mind a beágyazódás dinamikus jelenségét, mind pedig a beágyazottság állapotát, annak minőségét, mélységét. A beágyazódás folyamatánál szükséges az egyes lépések meghatározása, azok megjelenítése, a sorrendiség, egymásra épülés érzékeltetése, valamint az időtényező megjelenítése (1. ábra). Szükséges továbbá különbséget tenni az elsődleges, a termeléshez közvetlenül kapcsolódó, azt szolgáló ún. „core” és a kiegészítő, a termeléshez nem közvetlenül kapcsolódó, ún. „non-core” tevékenységek között, melyek nagyban hozzájárulnak a helyi gazdaságfejlesztésben egyre inkább előtérbe kerülő endogén fejlesztési tényezők kiépüléséhez, megerősödéséhez (Káposzta-Nagy, 2012).

A beágyazottság, mint állapot leírására módszertanilag egy több tényezőt, szereplőt és a közöttük lévő kapcsolatokat is bemutató, azt valamennyire összehasonlíthatóvá tenni képes, kvantifikált modell a legmegfelelőbb. Erre a már hivatkozott ötös helix modellt választottuk, mely a vizsgált jelenségnek mind a hálózatosodást, mind az innovációt generáló karakterét visszaadja. Az általános modell a nagyvállalatot a helyi környezet szereplőjeként ábrázolja, kapcsolódási pontjait, konkrét tevékenységeit is megjelenítve

az egyes szférák szereplőivel (2. ábra). Meglátásunk szerint a gazdaság, társadalom, (ön)kormányzat és tudomány az ún. belső tér elemei, míg a természeti és épített környezet a külső teret képezik, a nagyvállalat pedig a különböző együttműködések, tevékenységek keresztül mindkét térbe be van ágyazódva. Amennyiben mérni szeretnénk a beágyazottság minőségét és mélységét, abban az esetben az egyes folyamatokat, tevékenységeket valamilyen módon számszerűsíteni szükséges. Ezt helyi, települési szinten kell megtennünk, ami statisztikai adatok alapján több okból is nehézkes, szinte kivitelezhetetlen. Példaként említhető a területi fejlettség fogalma, mely sokdimenziós és sokmutatós rendszerekkel mérhető, vagy a GDP, mely területi szintű, ezen belül is települési, kistérségi szinten nem áll rendelkezésre (Dusek és Kiss, 2008). A kvantitatív módszertan további korlátja esetünkben, hogy a mérési módszertan konkrét számadatokra, azokból képzett mutatókra épül, alapvetően statisztikus jellegű. Emellett külön részterületként kezeli a gazdaságot, a humán szférát, a politikai intézményrendszert és a környezeti állapotot. A többváltozós matematikai-statisztikai eljárások (Sikos, 1984) is alkalmasak összetett és rejtett, többdimenziós és többmutatós fogalmak mérésére, számszerűsítésére, de mivel a beágyazottság esetében a kiinduló információ a területi adatmátrix lenne, szintén alapvető problémaként és akadályként fogalmazódik meg egyrészt a települési és vállalati szintű adatok rendelkezésre állása, hozzáférhetősége, másrészt pedig ezen adatok „érzékenysége”, nem publikus volta.

Fentiek alapján a (nagy)vállalati beágyazottság, mint összetett jelenség meghatározását követően annak elemzésére, leírására folyamat szemléletű, kvalitatív alapú módszertant választottunk, mely a vállalat és környezete közötti konkrét kapcsolódásokon, tevékenységeken alapul, és az egyes tevékenységeket egy pontrendszerben számszerűsítettük, melynek értékiskálája 0-5 közötti. Hasonló pontrendszert a nemzetközi módszertan is használ (Johannisson et al, 2002), ám az egyes értékek értelmezése és a vizsgált tényezők komplexitása eltérő. Jelen modell előnye, hogy átláthatósága okán egyértelmű, akár nemzetközi szintű összehasonlítást tesz lehetővé mind területi, mind időbeli, mind szektorális

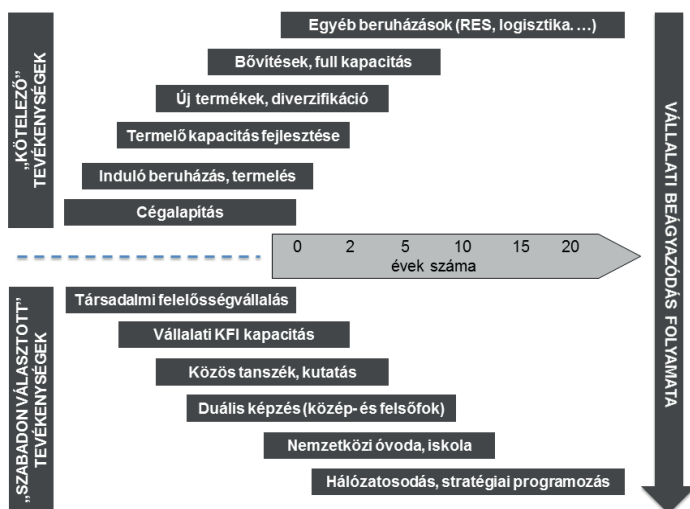
metszetekben, és az egyes eredmények jól megjeleníthetők és könnyen leolvashatók. A 3. ábra a három vizsgált vállalat beágyazottsági fokának összehasonlító ábrázolása, az egyes értékek jelentései az ábra alatt találhatók.

Kiemelve néhány eredményt, az Audi és a Bosch beágyazottsága erősebbnek bizonyult, ám a Mercedes relatív hátránya az időbeliséget figyelembe véve nem mondható jelentősnek, ami a beágyazódás folyamatának felgyorsulására utal. Az Audi beágyazottsága mondható a legkiegyensúlyozottabbnak, a Bosch esetében kiemelkedik a gazdaság és a tudomány, mely első szintű beszállítóknál jellemző egyrészt a beszállítói piramisban való elhelyezkedés és ezáltal a nagyobb beszállítói (Tier-2 és 3) hálózat okán, másrészt a nem a vállalati központban végzett kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenységek okán. A Mercedes esetében a tudományon belül az induló duális felsőoktatás kiemelkedő, ám a KFI tevékenységek hiánya egyelőre alacsonyabb beágyazottságot eredményez. Minhárom vállalatra jellemző ugyanakkor az (ön)kormányzattól való relatív távolság, melynek okait itt nem részletezzük.

Összefoglalás

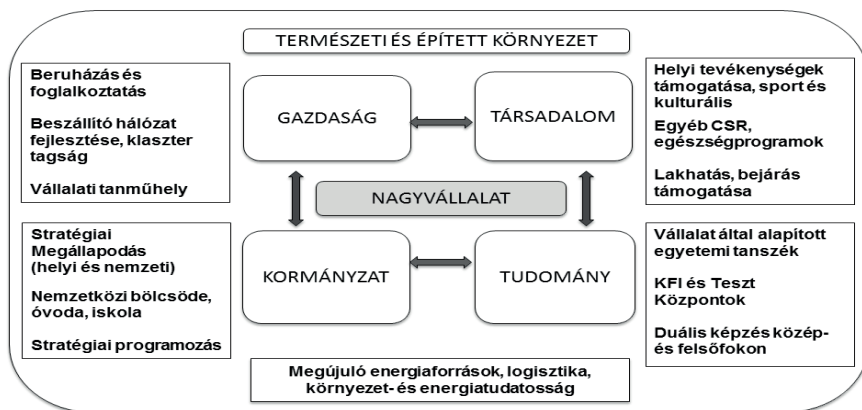
A nagyvállalatok egyre aktívabbak helyi környezetükben és a termelési tevékenység mellett egyre több, egyre szélesebb körű tevékenységet végeznek. Ezt a folyamatot beágyazódásnak is nevezhetjük, ha egyértelműen meg tudjuk határozni, mit értünk a beágyazódás folyamata és a beágyazottság állapota alatt. A bemutatott meghatározások és modellek megerősítik Rechnitzer következtetését, miszerint „a győri modell adott, a jelenlegi hármas csavarhoz (egyetem, Audi, város) rá kell kötni egy újabb „menetet”, ez pedig a városi közösségek, így négyes csavarrá (Quadruple Helix) „vágni” a kialakult együttműködést, ...” (Rechnitzer, 2016). Ennek a megállapításnak a kiegészítését javasoljuk az ötödik csavarral, mely a természeti és épített környezet. A tanulmányban felvetett gondolatok mentén pedig javasoljuk a vállalati-települési jó gyakorlat(ok) elemzése, modellezése alapján további kutatások elvégzését. Ezek eredményei nagyban hozzájárulhatnak a szakpolitikák, területi és ágazati tervezők részére stratégiai dokumentumokban megtervezhető és a gyakorlatban bevezethető új

1. ábra: A vállalati beágyazódás folyamatának modellje



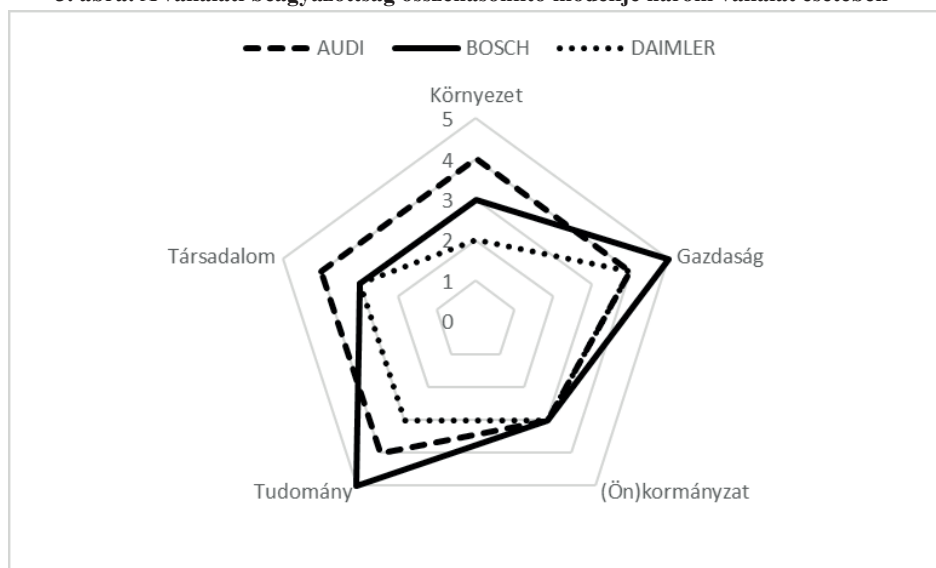
Forrás: saját szerkesztés, 2016

2. ábra: A vállalati beágyazottság állapota és tevékenységei



Forrás: saját szerkesztés, 2016

3. ábra: A vállalati beágyazottság összehasonlító modellje három vállalat esetében



Forrás: saját szerkesztés, 2016

0= nincs kezdeményezés, 1= van rá policy vállalaton belül, 2=van informális együttműködés (pl. személyes kapcsolatok), 3=van formalizált együttműködés (pl. Kamara, Egyesület), 4=intézményesült, intézményközi együttműködés (pl. közös tanszék, projekt, beszállítói szerződés), 5=hálózati szintű, intézményesült együttműködés van (pl. klasztertagság, konzorciumi projekt)

intézkedések meghatározásához hazánk területi kiegyenlítettségének és versenyképességének növelése céljából.

JÓZSA VIKTÓRIA

Irodalom:

Barta Gy. (2002) A magyar ipar területi folyamatai, 1945–2000. Studia Regiorum sorozat. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs

Bartke, I. (2001) A területi egyensúlyok. *Tér és Társadalom*, 15, 1, 25–38.

Beckert, J. (2003) Economic Sociology and Embeddedness: How Shall We Conceptualize Economic Action? *Journal of Economic Issues* 37, 3, 769–787.

Boschma, R. A. és Capone, G. (2016) Relatedness and diversification in the European Union (EU-27) and European Neighbourhood Policy countries. *Environment and Planning C*, vol. 34, 4, 617–637.

Camagni, R. (2009) Territorial capital and regional development. In: Capello, R., Nijkamp, P. (eds.): *Handbook of regional growth*

and development theories. Edward Elgar, Cheltenham, 118–132.

Carayannis, E. G., Barth, T. D., Campbell, D. F. J. (2012) The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*

Csizmadia, Z. (2009) Együttműködés és újtóképeség, Napvilág Kiadó, Budapest

Dusek T., Kiss J. P. (2008) A regionális GDP értelmezésének és használatának problémái. *Területi Statisztika* 2008, 3, 264–280.

Edmondson, G. (2005) Detroit East. *Business Week*, July 25/August 1, 2005

Enyedi, Gy. (2011) A városnövekedés szakaszai – újragondolva. *Tér és Társadalom*, 25, 1, 5–19.

Etzkowitz, H. és Leydesdorff, L. (2000) The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode2” to a Triple Helix of university–industry–government relations, *Research Policy* 29, 109–123.

Fábri, Gy. (2013) A szociális innováció kettős értelméről. *Magyar Tudomány* 2013, 8.

Granovetter, M. (1985) Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 3, 481-510.

Hamvas, B. (1988) Az öt géniusz – A bor filozófiája, Életünk könyvek, Szombathely

Heidenreich, M. (2012) Introduction: The debate on corporate embeddedness. *Innovation and Institutional Embeddedness of Multinational Companies*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012.

Johannisson B., Ramírez-Pasillas M., Karlsson G. (2002) The institutional embeddedness of local inter-firm networks: a leverage for business creation. *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal*, 14, 4, 297-315.

Józsa, V. (2014) A Robert Bosch csoport miskolci letelepedése és beágyazódásának folyamata. *Tér és Társadalom* 28, 199-213.

Káposzta, J., Nagy, H. (2012): Az endogén fejlődés és a lokalizáció gazdaságfejlesztésének összefüggései. *A filozófia párbeszéde a tudományokkal*, 136-137.

Korompai, A. (1995) Regionális stratégiák jövő kutatási megalapozása. *Regionális tudományi tanulmányok* 1. ELTE, Budapest

Kovács, Cs. (1971) Társadalmi-területi munkamegosztás. Tér és gazdaság. In Sárfaívi B. (szerk.) *Válogatott tanulmányok a gazdasági földrajzból*. Tankönyvkiadó, Budapest, 205-242.

Krugman, P. (1998) Space: The Final Frontier. *Journal of Economic Perspectives*, 12(2) pp.161-174

Lengyel, B. (2004) A tudásteremtés lokalitása: hallgatólagos tudás és helyi tudástranszfer. *Tér és Társadalom*, 2, 51-71.

Mezei, C. (2008) The Role of Hungarian Local Governments in Local Economic Development. Pécs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, 2008. *Discussion Papers* No. 63.

Mezei, K. (2001) Az egyetemek helye és szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben In: Mezei C. (szerk.): *Évkönyv 2001*. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs, 56-68.

Mészáros, Á. (2004) A magyarországi közvetlen külföldi működőtőke-beruházások exportenklávé jellege. *Külgazdaság*, 48, 4, 48-59.

Nelson, R. R. (1994) The Co-evolution of Technology, Industrial Structure, and Supporting Institutions

Industrial and Corporate Change 3, 1, 47-63.

Nemes Nagy J. (2005) *Fordulatra várva – a regionális egyenlőtlenségek hullámai*. In: Dövény Z – Schweitzer F. szerk. A földrajz dimenziói, MTA FKI, Bp.P. pp. 141-158

Nemes Nagy, J. (2009) *Terek, helyek, régiók*. Akadémiai Kiadó, Budapest

North, D. C. (1991) Institutions. *Journal of Economic Perspectives* 5, 1, 97-112.

Ohmae, K. (1989) Managing in a borderless world. *Harvard Business Review*, May-June 1989

Polányi, K. (1944) *The Great Transformation – The political and economic origins of our time*. New York: Farrar & Rinehart

Porter, M. E. (2000) Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, *Economic Development Quarterly*, 14, 1, 15-34.

Sikos T. Tamás, szerk. (1984) Matematikai és statisztikai módszerek alkalmazási lehetőségei a területi kutatásokban. *Földrajzi tanulmányok* 19. Akadémiai kiadó, Budapest

Szántó, Z. (1994) A gazdaság társadalmi beágyazottsága. *Szociológiai Szemle* 1994, 3, 141-145.

Tobler, W. R. (1970) A computer model simulating urban growth in the Detroit Region, *Economic Geography*, 46, 234-240.

Vápár, J. (2013) A német működőtőke-befektetések Magyarországon, *Tér és Társadalom* 27, 1, 129-144.

Kulcsszavak: regionális tudomány, új gazdaságföldrajz, nagyvállalatok, beágyazódás, ötos helix

Cím angol fordítása: Corporate Embeddedness

Józsa Viktória doktorjelölt, Szent István Egyetem, Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskola,

Józsa Viktória

1174 Budapest, Hunyadi u. 18.

viktoria.jozsa@gmail.com

00-36-30-8645460

Idegenforgalom

Turizmusfejlesztés az Európai Unió által, az önkormányzatoknak nyújtott vissza nem térítendő támogatásból

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló hatályos törvény¹ az önkormányzatok feladat- és hatáskörei között a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi feladatok között sorolja fel a helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos tevékenységeket.

A turizmus fejlesztése nemcsak helyi, hanem nemzeti szinten is kiemelt érdek hazánkban, tekintettel a turisztikai szektor bruttó hazai termékhez (GDP) nyújtott magas hozzájárulási arányára. A KSH által publikált 2013. évi turisztikai szatellit számla adatai szerint 2013-ban a turizmusra jellemző ágazatok nemzetgazdasági bruttó kibocsátáson belüli aránya 5,6, a multiplikátor termelési hatásokat is figyelembe véve 9,0% volt. Az ágazatok hozzáadott értékének aránya a nemzetgazdaság összesenből 6,1% volt, ez a multiplikátorhatással együtt 9,8%-ot jelent. A turizmus részesedése 2008 óta közel állandó, azaz a turizmus teljesítménye a gazdaság teljesítményével együtt változik.

Filep, Földesi és Csik (2010) úgy gondolják, hogy a kormányzás minden szintje – legyen az helyi, regionális, nemzeti vagy európai – felelős a településfejlesztési stratégiák települések közötti összehangolásáért, a regionális szintű politikák koordinálásáért, hozzájárulva a különböző települések és közösségek fenntartható jellegéhez.

Az EU regionális és helyi képviselőinek közgyűlése, a Régiók Bizottsága 2011-ben fogadta el az európai turizmus új szakpolitikai keretét², mely többek között megállapítja, hogy a területi önkormányzatok kulcsszerepet játszanak a turisztikai célpontok fenntartható kezelésében. A

dokumentum négy cselekvési tengelyt azonosít, ezek 1) Az idegenforgalmi ágazat versenyképességének növelése Európában; 2) Egy fenntartható, felelős és minőségi idegenforgalom kialakításának elősegítése; 3) Európa arculatának javítása és ismertségének növelése, valamint 4) Az uniós politikai és pénzügyi eszközök lehető leghatékonyabb kihasználása.

A turizmusfejlesztési stratégiák és elképzelések gyakorlati megvalósításához elengedhetetlen a különböző finanszírozási források kombinációja és összehangolása, melyek egyike a vissza nem térítendő jellegű támogatások.

Az előző, 2007-2013 programozási időszakban a turizmusfejlesztésre a Regionális Operatív Program (ROP) felhívásai álltak rendelkezésre, fejlesztések 3 fő területen történtek, az attrakciófejlesztés volt a legnagyobb súlyú a keretek elosztása, a pályázatok aránya, a megítélt és a kifizetett összegek tekintetében (kb. 70-75%), ezt követte a szálláshely-fejlesztés, és a legcsekélyebb súlya a turisztikai desztináció-menedzsment (TDM) szervezetek fejlesztésének volt (5% alatt). Területileg komplex turisztikai fejlesztések – bár egyes helyeken célként megjelent – nem voltak jellemzőek, a turizmus fejlesztése inkább szétdarabolt lett³.

A területi elvek érvényesítése mellett a hazai turizmusnak a nemzetközi mezőnyben is helyt kell állnia, amihez központi helyeken markáns attrakciókra van szükség.

Célok és kiinduló megfontolások

Áttekintő tanulmányunkban a hazai önkormányzatok (és kapcsolódó önkormányzati vállalkozások) számára is elérhető hazai és közvetlen brüsszeli forrásokat tárjuk fel és vizsgáljuk meg. Azokat a leggyakoribb és legtipikusabb vissza nem térítendő lehetőségeket mutatjuk be, amelyek tágabb összefüggésben,

közvetlen és közvetett módon turisztikai vagy turisztikához kapcsolódó fejlesztéseket támogatják. Hazai kifizetésű konstrukciók alatt értjük a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programot (GINOP), a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programot (VEKOP), a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programot (TOP) és a Vidékfejlesztési Programot (VP). Közvetlen brüsszeli jelzővel illetjük a LIFE Program, a HORIZONT 2020, a COSME és a Creative Europe Program felhívásait. Egyéb, transznacionális turisztikai

támogatásokat is tartalmazó felhívások között a Nemzetközi Visegrád Alap (IVF), a nagyobb volumenűek közül pedig a Duna Transznacionális Program (DTP) és az Interreg Central Europe releváns konstrukcióit mutatjuk be röviden.

Említést teszünk továbbá a határon átnyúló együttműködési programok kiírásairól, amelyek elsősorban a határ menti önkormányzatok számára biztosítanak forrást a turisztikai fejlesztésekhez.

A bemutatott források főbb jellemzőit az alábbi táblázatban foglaljuk össze:

1. számú táblázat: A turizmust érintő programok és pályázatok összefoglalása

Turizmust érintő program / pályázat megnevezése	A pályázó szervezet jellege*			Támogatási intenzitás (%)	Átlagos projekt-méret
	önkormányszat	KKV (benne: önkormányzati tulajdonú is)	egyéb (pl. NGO, köz-testület)		
Hazai kifizetésű konstrukciók					
GINOP turisztikai felhívásai	X	X	X	25-100	50 – 3 500 M Ft
TOP turisztikai felhívásai	X	X	X	100	10 -1 500 M Ft
VEKOP turisztikai felhívásai	X	X	X	50-100	400 – 2 000 M Ft
Határon átnyúló programok					
HURO, HUSRB, HUHR, HUSLO, HUAT, HUSK és HUSKROUKR	X	X	X	90-98	200,000 – 3 M euró
Közvetlen brüsszeli pályázatok					
LIFE felhívásai	X	X	X	60	500,000 – 1,5 M euró
HORIZONT 2020	X	X	X	70-100	500,000 – 2 M euró
COSME	X	X	X	75 (max. 250 ezer euró)	0,9 – 1,5 M euró
Creative Europe	X	X	X	50-80	400,000 – 2 M euró
Egyéb transznacionális konstrukciók					
Nemzetközi Vise-grád Alap (IVF)	X	X	X	70-100	20,000 – 40,000 euró
Duna Transznacionális Program (DTP)	X	X	X	85	100,000 – 300,000 euró
Interreg Central Europe	X	X	X	80	1,5 – 2,5 M euró

* a pályázó szervezetre vonatkozó előírások (pl. iparág, működés, tapasztalat) pályázatonként eltérhetnek

Forrás: saját szerkesztés

Hazai kifizetésű konstrukciók

1. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)

A GINOP a hazai gazdaság hosszú távú fenntartható növekedésének biztosítása érdekében kiemelt célként jelöli meg a vállalkozások növekedési potenciáljának javítását, gazdasági teljesítményének erősítését. Bár a GINOP első sorban a kis- és középvállalkozói (KKV) szektort támogatja, a fenti GINOP pályázatokon ugyanakkor az önkormányzatok konzorciumi partnerként indulhatnak. Kivételt képez a Gyógyhelyek komplex turisztikai fejlesztése, ahol konzorcium vezetőként is nyújthatnak be pályázatot az önkormányzatok, abban az esetben, ha az ÁNTSZ Országos Tisztiorvosi Hivatala nyilvántartásába vett gyógyhelyről van szó.

A 2. számú táblázat részletezi a GINOP 7. „Turizmus” prioritási tengelyen meghirdetett azon konstrukciókat, melyeken az önkormányzatoknak lehetősége van fejlesztési forrásokra pályázni. A pályázható területek a következők:

- Nemzeti Kastély- és Várprogram turisztikai célú fejlesztéseinek támogatása
- Aktív turisztikai hálózatok infrastruktúrájának fejlesztése
- Világörökségi helyszínek fejlesztése
- Turisztikailag frekvenciált térségek integrált termék- és szolgáltatás fejlesztése

A GINOP esetében a támogatási intenzitás a támogatható tevékenységtől függ, így elég széles skálán mozog. Bizonyos pályázatoknál akár 100%-os is lehet, az alsó határ pedig 25%. A pályázatok nagysága szintén változó, a kisebb, 50 millió Ft-os fejlesztésektől a 3 500 millió Ft értékű fejlesztésekig változhat, a felhívás típusától függően.

2. Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)

A TOP két prioritása érintett a turisztikai fejlesztések kapcsán: az 1. prioritási tengely „Térségi gazdasági környezet fejlesztése a foglalkoztatás elősegítésére”, valamint a 6. prioritási tengely „Fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban” (lásd az alábbi, 3. számú táblázatot).

A TOP esetében a támogatási intenzitás 100%, ugyanakkor a pályázat méret változó, az 50 M Ft értékű kisebb pályázatokról az 1 500 Mrd Ft összegű pályázatokig.

3. Versenyképes Közép Magyarország Operatív Program (VEKOP)

A VEKOP átfogó célja, hogy biztosítsa a Közép-Magyarországi régió fejlődését, gazdasági versenyképességének további növekedését, valamint a régió belüli fejlettségbeli különbségek csökkentését. A VEKOP három prioritási tengelyre kapcsolódik a turizmus fejlesztéséhez:

1. prioritás Vállalkozások versenyképességének javítása

4. prioritás Turisztikai és természetvédelmi fejlesztések

9. prioritás Közigazgatási és közszolgáltatási fejlesztések

A prioritási tengelyek közül az önkormányzatok részére támogatás a 4. prioritási tengelyen nyújtható, ezeket az alábbi, 4. számú táblázat foglalja össze:

A támogatási intenzitás 100% is lehet, a projekt méret 100 millió Ft és 2 milliárd Ft közötti lehet az érintett meghirdetett konstrukció esetében.

4. Vidékfejlesztési Operatív Program (VP)

A turizmusfejlesztésben a VP6-19.2.1-16 LEADER – Helyi fejlesztési stratégiák megvalósítása című, 1,92 Md Ft-os összerettel tervezett konstrukció érintett még, azonban a pályázat már korábban lezárult.

A VP-ben jelenleg nincs önkormányzatokat érintő felhívás, a VP-6.4.1-16 Nem mezőgazdasági tevékenységek beindítására és fejlesztésére irányuló beruházások támogatása keretében támogatják a falusi turizmust és vendéglátást, azonban önkormányzatok nem nyújthatnak be támogatási kérelmet.

Határon átnyúló együttműködési programok

Szlovákia-Magyarország Határon Átnyúló Együttműködési Program

A program keretén belül „2. A környezet védelme és megőrzése, valamint az erőforrás-hatékonyság előmozdítása” prioritási tengelyen belül támogatható a helyi környezeti és kulturális sajátosságokhoz kapcsolódó kisleptékű, minőségi turizmus fejlesztése, továbbá a környezetbarát idegenforgalmi termékek, ajánlatok közös kifejlesztése, valamint az ökoturizmus határon átnyúló infrastruktúrájának kialakítása. A fenntartható közlekedés (3. prioritás) keretén belül kerékpárutak kialakítása is elképzelhető.

2. számú táblázat: Önkormányzatok pályázati lehetőségei a GINOP 7. prioritási tengelyén belül

Konstrukció kód	Konstrukció címe	Keret (Mrd Ft)*	Meg-hirdetés / benyújtás dátuma	Támoga-tási intenzi-tás, projekt-méret	A felhívás célja
GINOP-7.1.1-15	Nemzeti Kastély- és Várprogram turisztikai célú fejlesztéseinek támogatása	39,6	2015. augusztus 27./ 2015. szeptem-ber 28-tól 2017. augusztus 31-ig	Támogatási intenzitás: 50-100% Projekt-méret: 50 – 3 000 M Ft	Kizárólag konzorciumi partnerként nyújthat be pályázatot önkormányzat. A tartós állami tulajdonban levő műemlékek közül a kastélyok, várak megőrzése és turisztikai hasznosítása két egyformán hangsúlyos terület. A fejlesztés fő irányait a Nemzeti Kastélyprogramról szóló 1663/2014. (XI. 20.) és a Nemzeti Várprogramról szóló 1483/2015. (VII. 21.) Korm. határozatok jelölik ki.
GINOP-7.1.2-15	Aktív turisztikai hálózatok infrastruktúrájának fejlesztése	15,6	2015. december 18./ 2016. február 8-tól 2018. február 8-ig	Támogatási intenzitás: 50-100% Projekt-méret: 200 – 2 000 M Ft	Kizárólag konzorciumi partnerként nyújthat be pályázatot önkormányzat. A felhívás öt járásmód fejlesztését öleli fel (gyalogos, kerékpáros (pl. EuroVelo), lovas, vitorlás, kenus), hozzájárulva Magyarországon az országos hálózatok kiépítésével az aktív és ökoturizmus kínálatának bővítéséhez.
GINOP-7.1.6-16	Világörökségi helyszínek fejlesztése	11,5	2016. október 10./ 2016. december 15-től 2018. december 14-ig	Támogatási intenzitás: 25-100 % Projekt-méret: 400 M – 3 500 M Ft	Kizárólag konzorciumi partnerként nyújthat be pályázatot önkormányzat. Cél: a világörökségi helyszíneken található kiemelkedő egyetemes értékek megőrzése, védelme, bemutatása azok látogathatóvá tételével, illetve a turisztikai funkció kialakításával valósuljon meg és hosszú távon gazdaságilag fenntarthatóan működjön.
GINOP-7.1.19-17	Turisztikailag frekvenciált térségek integrált termék- és szolgáltatás fejlesztése	21,4	2017. március 20./ 2017. május 2-től 2018. november 15-ig	Támogatási intenzitás: 25-100% Projekt-méret: 200 – 5 000 M Ft	Konzorcium vezetőként vagy konzorciumi partnerként nyújthatnak be támogatási kérelmet önkormányzatok. Cél: A cél a turisztikailag frekvenciált térségek fejlesztése, melynek révén megvalósulnak a hiánypótló térségi működést lehetővé tevő beruházások, ugyanakkor kiszűrhetők a párhuzamos fejlesztési elképzelések. A kiemelt turisztikai fejlesztési térségek lehatárolásáról és fejlesztési stratégiájáról a Kormány egyedi határozatban dönt. Ezek a frekvenciált térségek jelentős mértékben hozzájárulnak a turizmus, mint nemzetgazdasági szektor teljesítményéhez.

* a 2016. december 1-jén hatályos Éves Fejlesztési Keret (ÉFK) adatai alapján

Forrás: saját szerkesztés, <https://www.palyazat.gov.hu/> honlapon elérhető adatok és információk alapján

3. számú táblázat: önkormányzatok pályázati lehetőségei a TOP 1. és 6. prioritási tengelyén belül

Konstrukció kód	Konstrukció címe	Keret (Mrd Ft)*	Meg-hirdetés / benyújtás dátuma	Támoga-tási intenzitás, projekt-méret	A felhívás célja
TOP-1.2.1-16	Társadalmi és környezeti szempontból fenntartható turizmusfejlesztés	20,409	2017. február 21/2017 május – 2017 szeptember (a felhívás területi egységre vonatkozó területspecifikus mellékletében található)	Támogatási intenzitás: 100 % Projekt-méret: 50-1 000 M Ft	A felhívás célja a turizmusfejlesztés megvalósítása az egyes megyékben. A felhívásra támogatási kérelmet nyújthatnak be többek között helyi önkormányzatok, konzorciumi formában is.
TOP-6.1.4-16	Társadalmi és környezeti szempontból fenntartható turizmusfejlesztés	20,619	2016. december 8./2017. február 1-től 2018. október 19-ig (a terület-specifikus melléklettel függően)	Támogatási intenzitás: 100 % Projekt-méret: 10-1 500 M Ft (a terület-specifikus melléklettel függően)	A felhívásra önállóan és konzorciumvezetőként kizárólag a megyei jogú városok önkormányzatai és azok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok nyújthatnak be támogatási kérelmet. Konzorciumi partnerek lehetnek helyi önkormányzatok, önkormányzati társulások által létrehozott, többségi tulajdonú gazdasági társaságok, helyi önkormányzatok társulásai, egyházi jogi személyek, civil szervezetek, valamint jogszabály alapján meghatározott kizárólagos építetők.

*a 2016. december 1-jén hatályos Éves Fejlesztési Keret (ÉFK) adatai alapján

Forrás: saját szerkesztés, <https://www.palyazat.gov.hu/> honlapon elérhető adatok és információk alapján

4. számú táblázat: önkormányzatok pályázati lehetőségei a VEKOP4. prioritási tengelyén belül

Konstrukció kód	Konstrukció címe	Keret (Mrd Ft)*	Meg-hirdetés / benyújtás dátuma	Támoga-tási intenzitás, projekt-méret	A felhívás célja
VEKOP-4.1.1-15	Aktív turisztikai hálózatok infrastruktúrájának fejlesztése	6,17	2016. március 11./2016. május 11-től 2017. március 31-ig	Támogatási intenzitás: 50-100% Projekt-méret: 200 – 2 000 M Ft	Önállóan nem, kizárólag konzorciumi partnerként nyújthatnak be támogatási kérelmet helyi önkormányzatok. Cél a GINOP keretében a fejletlenebb régiókban megvalósuló turisztikai hálózatok KMR területén történő fejlesztése az országos lefedettség érdekében. A Felhívás négy járásmód fejlesztését öleli fel (gyalogos, kerékpáros, lovas, kenus), hozzájárulva Magyar-országon az országos hálózatok kiépítésével az aktív és ökoturizmus kínálatának bővítéséhez.
VEKOP-4.1.2-16	Tematikus hálózatok fejlesztése	1	2017. március 16./2017. június 8-tól 2018. december 10-ig	Támogatási intenzitás: 100% Projekt-méret: 100 – 1 000 M Ft	Támogatási kérelmet nyújthatnak be a római limes közép-magyarországi helyszínei, többek között helyi önkormányzatok is. Benyújtására kizárólag konzorciumi formában van lehetőség. A turizmuszakmai szempontok érvényesítése érdekében konzorciumi partnerként szükséges bevonni a Magyar Turisztikai Ügynökség Zrt-t.

* a 2016. december 1-jén hatályos Éves Fejlesztési Keret (ÉFK) adatai alapján

Forrás: saját szerkesztés, <https://www.palyazat.gov.hu/> honlapon elérhető adatok és információk alapján

Jelenleg a határon átnyúló mobilitás javítása felhívás nyitott 2017. november 3-ig, ezen belül a határon átnyúló közlekedési szolgáltatások javítása (specifikus cél 2.2.1) és a határon átnyúló logisztikai szolgáltatások javítása (specifikus cél 2.2.2) kapcsolódnak közvetlen vagy közvetett módon a turizmushoz.

Románia-Magyarország Határon Átnyúló Együttműködési Program

A program keretén belül a „*Környezetvédelem, a természeti és kulturális örökség megőrzése és fejlesztése*” prioritási tengelyen belül támogatható a **természeti és kulturális, történelmi értékek, valamint építmények rehabilitációja, versenyképes tematikus utak kialakítása, mint turisztikával kapcsolatos tevékenységek.**

A 2017. április 24-i határidőig rendelkezésre álló első nyílt pályázati felhívás keretein belül turisztikai pályázatok beadására még nincs lehetőség.

Magyarország-Szerbia IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program

Turisztikai és örökségvédelmi fejlesztések a „3. Turizmus és kulturális örökség ösztönzése” prioritáson belül támogathatóak, ilyenek lehetnek pl. közös turisztikai és marketing stratégia és intézkedési terv kidolgozása, a szereplők hálózatépítésének, kapacitásnövelésének kezdeményezése, kulturális együttműködések.

A program keretén belül jelenleg nincs nyitott pályázati felhívás.

Magyarország-Horvátország Határon Átnyúló Együttműködési Program

Turisztikai fejlesztések a „2. A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása” prioritás keretén belül pályázhatóak, történelmi értékek, építmények rehabilitációja, versenyképes tematikus utak formájában.

A program keretén belül jelenleg nincs nyitott pályázati felhívás.

Szlovénia-Magyarország Határon Átnyúló Együttműködési Program

Turisztikai fejlesztések az „1. A természeti és kulturális örökség megőrzése és fejlesztése” területéhez tartoznak, főleg turisztikai ajánlatok diverzifikációja, komplex turisztikai termékfejlesztéshez kapcsolódva a természeti és kulturális potenciál megőrzése, desztináció management

szervezetek közötti együttműködés, IKT alapú kommunikáció és promóció fejlesztés a turizmushoz kapcsolódóan témájú pályázatok formájában. A program első két pályázati köre már lezajlott, a harmadik kör benyújtási határideje 2017. április 11-én jár le.

Ausztria-Magyarország Határon Átnyúló Együttműködési Program

Turisztikai fejlesztések a „2. A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása” prioritáson belül képzeltetők el, közös turisztikai és marketing stratégia és intézkedési terv kidolgozása, a szereplők hálózatépítésének, kapacitásnövelésének kezdeményezése, kulturális együttműködések formájában.

A program keretén belül jelenleg nincs nyitott pályázati felhívás.

Magyarország – Szlovákia – Románia - Ukrajna ENI Határon Átnyúló Együttműködési Program

Turisztikai fejlesztések az „1. A helyi kultúra népszerűsítése és a történelmi örökségek megőrzése” prioritáson belül tervezettek és támogathatóak, erre még nem jelent meg felhívás. Az első pályázati felhívás keretében főleg nagy infrastrukturális beruházásokat támogató egyéb területek közül a turizmussal a *7.1 A mobilitás javítása a közlekedési infrastruktúra fejlesztésével című prioritás hozható összefüggésbe, ennek beadási határideje 2017. november 15.*

Közvetlen brüsszeli források és egyéb, turisztikát is támogató transznacionális konstrukciók

LIFE

A LIFE az Európai Unió környezetvédelmi és éghajlat-politikáját támogató programja, ebből jelenleg a 2014-2017 közötti akcióterv van érvényben. A LIFE programot két alprogram alkotja: a környezetvédelmi alprogram és az éghajlat-politikai alprogram.

A környezetvédelmi alprogram három kiemelt területet ölel fel:

- környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság
- természetvédelem és biodiverzitás
- környezetvédelmi irányítás és tájékoztatás

Az éghajlat-politikai alprogram három kiemelt területet tartalmaz:

- az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése
- az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás

– éghajlat-politikai irányítás és tájékoztatás

A fenti témák nem közvetlenül kapcsolódnak a turizmushoz, a felhívások ugyanakkor nem zárják ki a turisztikai kapcsolódást. Ezek főleg az ún. hagyományos projektek (traditional projects) között legjobb gyakorlatokat átadó (*best practice*), bemutató (*demonstration*), kísérleti (*pilot*) vagy információs, tudatosító és disszeminációs (*information, awareness and dissemination*) jellegűek lehetnek. A legjobb gyakorlatok megfelelő, költséghatékony és legújabb technikákat, módszertanokat és megközelítéseket tartalmazhatnak. A bemutatott jellegű projektek olyan új vagy eddig ismeretlen földrajzi, ökológiai, társadalmi-gazdasági művet, metodikát vagy szemléletmódot tesztelnek, ültetnek át a gyakorlatba, értékelnek vagy tesznek közzé, amelyek más területeken is alkalmazhatóak. A kísérleti projektek közül olyan környezetvédelemmel vagy klímapolitikával kapcsolatos pályázatok támogathatók, amelyek korábban nem léteztek vagy a jelenleginél kedvezőbb és széles körben bevezethető megoldásokat mutatnak be. Az információs, tudatosító és disszeminációs projektek a fenti területekhez kapcsolódó kommunikációs, tájékoztatói és terjesztési tevékenységeket támogatnak.

HORIZONT 2020

A Horizont 2020 az EU kutatás-fejlesztési és innovációs politikáját 2014-2020 között meghatározó program. A program szerkezete 3 pillérre épül, ezek:

- Kiváló tudomány
- Ipari vezető szerep és
- Társadalmi kihívások

Az II. Ipari vezető szerep pillér keretén belül a „Vezető szerep az alap- és ipari technológiák területén” (LEIT, Leadership in Enabling and Industrial Technologies) című alprogram, a III. Társadalmi kihívások közül pedig az „Európa a változó világban - inkluzív, innovatív és reflektív társadalmak” terület értékelhetők turisztikai szempontból.

A LEIT keretén belül az információs és kommunikációs technológiák (IKT) témájában lehet pl. a kulturális és kreatív ágazat számára termékeket, eszközöket, alkalmazásokat és szolgáltatásokat fejleszteni, ilyenek lehetnek 3D alkalmazások, a kiterjesztett valóság eszközei, speciális felhasználói felületek, vizualizációs szá-

mítógépes megoldások. Ilyen innovációs akciókra (*Innovation actions*) konzorciumban minimum 3 független jogalany nyújthat be támogatást. Koordinációs és támogató akciók (*Coordination & support actions*) formájában egy intézmény pályázhat olyan nem kutatási jellegű tevékenységekre, amelyek a szabványosítást, terjesztést, figyelemfelkeltést és kommunikációt, hálózatosodást segítő koordinációs és támogató szolgáltatásokat, a közös gondolkodást, tervezést elősegítő gyakorlatokat és tanulmányok elkészítését tartalmazzák.

A társadalmi kihívások között a 6. kihívás (Európa a változó világban - inkluzív, innovatív és reflektív társadalmak) célja Európa jobb megértésének elősegítése, valamint a befogadó, innovatív és reflektív európai társadalmak kialakulásának előmozdítása, tekintettel a korábban nem tapasztalt változásokra, és a növekvő globális egymásrautaltságra. Az itt található, főként társadalomtudományi témájú felhívások is azon tevékenységekhez tartoznak, amelyek az ipari vezető szerep erősítéséhez, és az egyes társadalmi kihívások megoldásához szükségesek. A III. *Reflektív társadalmak* pályázat keretén belül olyan projekteket várnak, melynek célja Európa szellemi alapjainak, történelmének és a számos európai és Európán kívüli hatásnak a megértése, amiből mai életünkre vonatkozóan is meríthetünk. Európát a különböző népek, hagyományok, a regionális és nemzeti identitások változatossága, valamint az eltérő szintű gazdasági fejlődés jellemzi.

A turizmus ebben a konstrukcióban a kulturális örökséggel együtt értelmezhető. A kulturális örökség (a levéltári, múzeumi, képtári és más közintézmények gyűjteményeitől kezdve a történelmi örökséig) modern formában, új technológiák segítségével való hozzáférhetősége és megőrzése szükséges az európai kultúrák között jelenleg élő kapcsolatok életképességéhez, és hozzájárul a fenntartható gazdasági növekedéshez.

COSME – Program a vállalkozások versenyképességéért és a kis- és középvállalkozásokért

A COSME az EU kis- és középvállalkozások (KKV-k) versenyképességét segítő programja, amely alapvetően négy területen kínál támogatási lehetőségeket, ezek:

- a KKV-k forráshoz jutásának javítása tőke- és

hitelfinanszírozás formájában;

- a piacra jutás elősegítése, különösen az Unión belül, de globálisan is;
- a – többek között a turisztikai ágazatban működő – uniós vállalkozások, különösen a kkv-k versenyképességéhez és fenntarthatóságához szükséges keretfeltételek javítása;
- a vállalkozói készség előmozdítása és a vállalkozói kultúra népszerűsítése.

A COSME programon belül a turizmus külön hangsúlyt kap, az Európai Bizottság COM (2010) 352 számú, 2010. júniusi turisztikai akcióterv (*Tourism Action Plan*) célkitűzéseire és a COSME program éves munkaprogramjához igazodva. A turizmus területén pályázható témák lehetnek többek között:

- fenntartható transznacionális tematikus turisztikai termékek fejlesztése, létrehozása (pl. kulturális és ipari örökséghez, kerékpárutakhoz, ökoturizmushoz kapcsolódóan),
- a turizmus és a kreatív iparágak (pl. minőségi, luxuscikkek) kölcsönös előnyeinek kihasználása,
- a szezonális ingadozás kiegyenlítése,
- termékfejlesztés speciális célcsoportok részére (pl. szeniorok, fiatalok),
- az idegenforgalmi kínálat diverzifikációjának elősegítése: sokszínű európai örökség, azaz a kulturális örökség (benn a kulturális útvonalak), a kortárs kulturális alkotások, a természetvédelmi területek, a wellness- és az egészségügyi turizmus (ideértve a termálfürdőket is), az oktatási turizmus, a borászati és a gasztronómiai turizmus, a történelmi, a sport- és a vallási turizmus, az agroturizmus, a falusi turizmus, valamint a tengeri és a tenger alatti kulturális örökség, illetve egy régió ipari örökségére vagy gazdasági szerkezetére alapuló turizmus,
- az innováció fejlesztése az idegenforgalmi ágazatban: főleg IKT eszközök és szolgáltatások beépülése a kkv-k által folytatott turisztikai tevékenységekbe

Európa, mint fenntartható és minőségi úti célokat kínáló régió arculatának ápolása és ismertségének növelése

Creative Europe Program

A Creative Europe program az európai filmipar, valamint a kulturális és kreatív ágazatok támogatására létrehozott új uniós kezdeményezés,

amely végső soron a munkahelyteremtést és a növekedést szolgálja.

A program két alprogramot tartalmaz: a Kultúra alprogram (*Culture Sub-programme*) az előadó- és vizuális művészeteknek, a kulturális örökség megőrzésének és más hasonló területeknek ad támogatást, a MEDIA alprogram pedig a moziknak és az audiovizuális ágazatnak nyújt finanszírozást. A program felhívásai közül turisztikai fejlesztési szempontból a Kultúra alprogram két konstrukcióját emeljük ki, ezek az európai együttműködési projektek (*European cooperation projects*) és az európai hálózatok támogatására (*European Networks*) irányulnak.

Az európai együttműködési projektek olyan EU-n belüli és azon kívüli transznacionális tevékenységeket támogatnak, amelyek kulturális, művészeti vagy egyéb kreatív jellegű kifejezéssel kapcsolatosak és termékek és/vagy szolgáltatások fejlesztésére, létrehozására, előállítására, terítésére vagy megővására irányulnak. Ilyenek lehetnek például a készségek, kompetenciák vagy know-how fejlesztése, digitális technológiák honosítása, új üzleti és menedzsment modellek tesztelése vagy nemzetközi kulturális események (idegenforgalmi rendezvények, kiállítások, tapasztalatcsere, fesztiválok, valamint Európa kulturális és kreatív tevékenységének bemutatására irányuló tevékenységek) szervezése. Az együttműködési projektek kisléptékűek (3 partnerrel 3 különböző országból, maximálisan 60% támogatás mellett) vagy nagyméretűek (6 partnerrel 6 különböző országból, legfeljebb 50% támogatás mellett) egyaránt lehetnek.

Az európai hálózatok (azaz szervezetek strukturált és szervezett csoportjai) támogatásának célja a kulturális és kreatív ágazat kapacitásainak erősítése a transznacionális és nemzetközi működés, a változásokhoz való alkalmazkodás és az innováció erősítése érdekében. A hálózatok már több éve kell, hogy működjenek, 10 országból származó legalább 15 partnerszervezet együttműködését támogatják, maximálisan 250 ezer euró támogatással.

Nemzetközi Visegrád Alap (International Visegrad Fund)

A Nemzetközi Visegrád Alap „*Visegrad Grants*” (korábban: standard felhívás) és a „*Strategic Grants*” (felhívás stratégiai projektekre) pályázati ablakának külön témáját képezi

a turizmus a regionális fejlesztés és vállalkozásfejlesztés mellett (7. *Regional development, entrepreneurship and tourism*). A felhívás célja a turizmushoz kapcsolódóan a V4 országokon belüli és bejövő turizmus fejlesztése, az idegenforgalmi kínálat diverzifikációja (turisztikai termékek és szolgáltatások körének és minőségének emelése), a turisztikai szereplők és érintettek (*stakeholderek*) kompetenciáinak fejlesztése, valamint az ikervárosi kapcsolatok előmozdítása közös projekteken keresztül.

Duna Transznacionális Program (DTP)

A DTP négy programprioritása közül turisztikai szempontból a környezeti és kulturális szempontból felelős Duna-régió ablak (*Environment and Culture Responsible Danube Region*) keretén belül a természeti és kulturális örökség és források fenntartható fejlődése (*sustainable use of natural and cultural heritage and resources*) felhívás és téma területén említhetőek turisztikához kapcsolódó pályázatok (pl. vidéki területek turisztikai potenciáljának fejlesztése, kerékpárutak stb).

Interreg Central Europe Program

Az Interreg Central Europe Program az alábbi célterületeken segíti az érdekelt tagállamok együttműködéseit:

- innováció és versenyképesség;
- a széndioxid-kibocsátás csökkentése;
- a természeti és kulturális örökség védelme, fenntartható növekedés; valamint
- közlekedés.

A programban kilenc EU tagország vesz részt (Lengyelország, Németország (nem teljes területével), Ausztria, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia, Olaszország (nem teljes területével), Horvátország).

Turisztikai pályázatok – a DTP-hez hasonlóan – a természeti és kulturális örökség védelme témájában képzeltethők el.

Következtetések

A 2007-2013-as időszakhoz képest megváltoztak a támogatott területek, a legfőbb különbség, hogy szálláshely- és attrakciófejlesztésre nem lehet pályázni. A pályázatok néhány kivételtől eltekintve nem nagy infrastrukturális beruházások támogatását célozzák, sokkal inkább kiegészítő, más területekkel kapcsolatot teremtő, aktuális témákhoz illeszkedő fejlesztéseket favo-

rizálnak. A támogatás mértéke a legtöbb esetben kisebb, mint 100%, ezekhez természetesen önerő szükséges, ezért a fejlesztések a közép- és hosszú távú önkormányzati stratégiához, programhoz kell, hogy illeszkedjenek és nem lehetnek pontszerű, korábbi és/vagy tervezett fejlesztésekhez nem kapcsolódó projektek.

A turizmus fejlesztésével kapcsolatos dokumentum-tervezetek⁴ szerint a 2014-2020 programozási időszakban az új stratégiai elvek alapján kijelölésre kerülnek már létező vagy potenciált hordozó turisztikai desztinációk, melyek fejlesztésével nemzetközileg még inkább vonzó és értelmezhető úti célok jönnek létre, és fejlesztésüket követően jelentős, nemzetgazdasági szinten mérhető turisztikai keresletbővülés várható.

Bár a pályázatokban nem követelmény, a fejlesztéseket megalapozó tanulmányokban, majd a megvalósítás időszakában érdemes felmérni, hogy a fejlesztés eredménye iránti kereslet növekedése milyen hatásláncokat, tovagyűrűző vagy hatástöbbszöröző folyamatokat (pl. további önkormányzati és magánfejlesztéseket) indít be a térség gazdaságában.

Sok konstrukció az együttműködést és partnerséget végrehajtott projekteket támogatja (pl. hálózatok, konzorciumi pályázat), ezért fontos a projekt társadalmi, gazdasági, megvalósíthatósági és végső kedvezményezett szempontból érintettjeinek és érdekeltjeinek (ún. *projektértettek, stakeholderek*) pontos feltérképezése, közülük pedig a lehetséges együttműködő partnerek azonosítása, mind a végrehajtási, mind pedig a lezárási-eredményelemzési fázisban.

A pályázatok a teljes 2014-2020-as időszakra vonatkoznak, érdemes azonban folyamatosan tájékozódni a támogatási konstrukciók kiírásáról, a beadási határidőkről, mert ezek támogatási lehetőségeként időben eltérhetnek.

AGGOD-FEKÓ ADRIENN

IVÁNYI-WINDHOFFER CSABA

Irodalomjegyzék

European Commission Directorate-General for Enterprise and Industry (2014): Guide for EU funding of the tourism sector 2014-2020. European Commission, 2014. október, Brüsszel

A Régiók Bizottsága véleménytervezete: Európa a világ első számú turisztikai célpontja – Az európai turizmus új politikai kerete. 2011. január 13. Brüsszel, NAT-V-009

Szabó P. et al (2013): A turizmusfejlesztés területi kohézió szempontú értékelése. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Budapest, 2013. március 27.

Filep Bálint – Földesi Péter – Csík Árpád (2010): Competitiveness of cities, searching for a model to optimize cities. Acta Technica Jauriensis Series Logistics. Szent István Egyetem, Győr, Vol. 3. No. 2010, pp. 384-393.

Turizmus-szatellitszámlák 2013. Központi Statisztikai Hivatal (KSH), Budapest, 2017. január

GINOP, TOP, VEKOP és Vidékfejlesztési Program Európai Bizottság által elfogadott dokumentumai: https://www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_altal_elfogadott_operativ_programok_2014_20

GINOP, TOP, VEKOP és Vidékfejlesztési Program kapcsolódó felhívások: https://www.palyazat.gov.hu/palyazati_dokumentaciok1

GINOP, TOP, VEKOP Éves Fejlesztési Kereketek: <https://www.palyazat.gov.hu/ves-fejlesztisi-keretek>

Határon átnyúló programok: <http://egtc.kormany.hu/europai-teruletiegyuttmukodes-2014-2020>

LIFE program: <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2016/>

HORIZONT 2020: <http://nkfih.gov.hu/nemzetkozi-tevekenyseg/horizont-2020/mi-horizont-2020>

COSME: <https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>

Creative Europe Program: <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/>

Nemzetközi Visegrád Alap: <http://visegradfund.org/home/>

Duna Transznacionális Program: <http://interreg-danube.eu>

Interreg Central Europe Program: <http://www.interreg-central.eu/Content.Node/apply/home.html>

Jegyzetek

1. 2011. évi CLXXXIX. törvény
2. A Régiók Bizottsága véleménytervezete: Európa a világ első számú turisztikai célpontja – Az európai turizmus új politikai kerete. Brüsszel, 2011. január 13., NAT-V-009.
3. Forrás: A turizmusfejlesztés területi kohézió szempontú értékelése. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Budapest, 2013. március 27.
4. a nemzeti turizmusfejlesztésről szóló törvénytervezet, a Balaton kiemelt turisztikai fejlesztési térség meghatározásáról és a térségben megvalósítandó egyes beruházásokhoz szükséges források biztosításáról szóló kormányhatározat tervezet, a Sopron-Fertő kiemelt turisztikai fejlesztési térség meghatározásáról és a térségben megvalósítandó egyes beruházásokhoz szükséges források biztosításáról szóló kormányhatározat tervezet alapján.



Vita

Szakmaiság széljárás szerint!

A rendszerváltást követően sokan hittünk abban, hogy az önkormányzati rendszer – a szükségszerű törvényi módosítások mellett - egyre alkalmasabb lesz az egyének és a közösségek szabadságjogainak kiteljesítésére. Hiszem azt, hogy abban az országban, ahol a helyi közösségek nem rendelkeznek a sorsukat és életkörülményeiket meghatározó kompetenciákkal, jogosítványokkal , - és ehhez az állam döntő részben nem biztosítja a jogi és anyagi garanciákat - ott nincs szabadság! A „rendszerváltók” a hatalom átvétele érdekében mindenre „lőttek”, ami az átkosban létezett, működött; így a tanácsi rendszer is bukásra volt ítélve. Bevallom nem hullattunk érte könnyeket, mert a sunyi módon zajló falurombolás e korszakban kezdődött, majd kicsi szünettel sajnos napjainkban is folytatódik. Ma már azt vélelmezem, hogy annak idején nem az önrendelkezés tartós megteremtése volt a cél, csupán a hatalomba jutás egyik látványos - átmeneti - eszközének, módszerének szánták a települési önkormányzatok megalakítását. A rafináltabbak tudták előre, hogy ezt a nagy demokráciát idővel vissza kell nyesegetni, mert rombolja a hatalomban lévők tekintélyét, korlátozza az ügyek feletti befolyásukat. Ami történt, átalakult, az csakis a politikai klientúra pillanatnyi érdekeit szolgálta, illetve szolgálja ma is.

Visszatekintve a negyedszázadra pontosan beazonosítható minden kormány önkormányzati rendszert bontó, romboló szándéka és cselekedete, amely lassan a tanácsi rendszer - még ha nem is így hívják majd - visszaállításához fog vezetni. Szakmaiságra gondolni, vagy bármi szakmaiságot a folyamatokban tetten érni szinte lehetetlen. Minden politikai megrendelésre zajlott, illetve zajlik és a cél nem az önrendelkezés a szubszidiaritás megteremtése, hanem ennek ellenkezője. Sajnos erre a piszkos munkára mindig találnak úgy nevezett „szakembereket”, aki kidolgozzák, megmagyarázzák, törvényi formába öltöztetik az egész maszlagot!

Emlékezzünk csak az ÖTV bevezetését követő néhány évre, amikor mindenki a „rendszerváltás sikerágazataként” emlegette a korszakot. A pozitív eredmények nyomán konferenciákon, falunapokon, avatóünnepségeken dönggették a mellüket politikusok, „szakemberek”, s akkor talán néhány naiv közszereplő, - magamat is ideértve - el is hitte, hogy jól alakulnak a dolgok! Egy - két csetlést-botlást leszámítva tényleg jó volt tapasztalni a fejlődést, amelyet a települések rövid idő alatt elérhettek. A legnagyobb sikert, értéket talán az jelentette, hogy az önrendelkezés joga nem csak a lehetőségekre döbbsentette rá az embereket – a települések lakosságát - , hanem arra a felelősségre is, amelyet a saját környezetük és a kisebb térségük

íránt érezhettek. Kivirultak, szépültek a falvak, városok, ami akkor nem csupán pénz kérdése volt, hanem a sok önkéntes – ha úgy tetszik társadalmi – munka eredménye is.

Aztán a „politikai osztály” rádöbbsent arra, hogy közvetlen bábáskodása nélkül is működik a „világ”! Sőt, azt is érezkelhették, hogy nem nagyon kérnek a települések abból, hogy „botcsinálta politikusok”, - helyi ismeret nélkül - osszák az ész számukra. Nagyon sok polgármester, képviselő a második ciklusban például már nem vállalta a pártok jelölését, támogatását, inkább függetlenként szereztek mandátumot. Alig telt el fél évtized és a politikacsinálók nál elszakadt a cérna, vagyis elégük lett a „nagy demokráciából”! Elindult egy „kormányokon átívelő összekacsintás” amelynek a célja az önkormányzati rendszer teljes leépítése volt. Látványosan megváltozott a retorika! A jól fizetett - mindig az adott politikai kurzushoz besimuló - tanácsadókkal, „szakmai szélkakasokkal” mondták ki, hogy „atomizálódtak” az önkormányzatok! Néhány éve még ünnepeltették magukat - kitüntetésekkel vettek fel - az önkormányzati rendszer sikeres megvalósításáért, aztán homlokegyenest mást mondtak és írtak le, mint amit korábban oly meggyőző elszántsággal képviseltek. Hivatkoztak nemzetközi példákra, Európai Unióra és minden zöldségre, amellyel megmagyarázhatóvá próbálták tenni a pálfordulást! Ezeknek a blabláknak semmilyen való-ságalapja nem volt és ma sincs, hisz a külföldi példák egy igen „színes világot” tükröznek. Bizonyára; „*van az a pénz,*

amiért korpásodik az ember haja”!? – szokták mondani.

Érdemes talán elgondolkodni a gyorsan változó eseményeken! A helyi önkormányzatok sorában megalakultak a megyei közgyűlések, amelyek akkor még nem csak „pártok katonáiból” jöttek létre, hanem a „kistérségek” által delegált képviselők is helyt kaptak a testületben. A megye bizonyíthatóan jó gazdája volt fontos intézményrendszereknek, nonprofit gazdasági társaságoknak, és az évszázadok során felhalmozott vagyonnak. Megalakultak a megyei területfejlesztési tanácsok, amelyek rövid munkásságára ma is szívesen emlékszem. Nagyon komoly munkával - a teljes megye szakmai és érdekképviselői szerveinek bevonásával - elkészítettük a fejlesztési terveket, majd nagyon tisztességes, szakszerű pályáztatással jutottak forráshoz a települések.

Aztán jött a régió ötlete! Magam is bent éltem a folyamatokban és elhűlve tapasztaltam, hogy néhány év elteltével megint más kottából kell játszánunk. Amit eddig elhitettek velünk az ment a kukába! A fő magyarázat – közönséges hazugság – az volt, hogy az EU írja elő, hogy régiókat kell csinálni. A megyék szerepét, hatáskörét, pénzét drasztikusan megnyirbálták, majd cinikusan kijelentették, hogy a megyék nem alkalmasak a feladatok ellátására! Aki eddig a megyéket dicsérte az már ki sem ejtette a száján azt, hogy „megye”! Minden „csapból a régió” folyt, több változatban! A szoc.lib. kormány a Fidesszel egyetértésben meghozta a régiók kialakításáról szóló döntéseket, az őket követő Fidesz

kormány pedig felállította, működtette a teljes területfejlesztési - és igazgatási intézményrendszert. A régiós testületekben – delegálási jogon – a kormány emberei voltak többségben, így minden testületi döntési ceremónia csak színjáték volt. A fejlesztési pénzeket a színpalak mögött megkötött paktumok szerint osztották el, amelynek a nyertesei döntően a városok voltak. Így volt ez az első Fidesz és az őket követő szocialista kormányok alatt is.

Aztán 2010-ben ismét jobboldalnak mondott kormánya lett az országnak, amely a saját maga által létrehozott, működtetett régiós rendszert egy tollvonással megszüntette, és ezt úgy kommunikálta, mintha ott sem lett volna az akkor már általa átkosnak titulált „régiónak” létrehozásánál! Még a saját embereivel – pártkatonáival – is beetette, hogy visszaállítják a megyei és járási rendszert. Határtalan volt a lelkesedés a többségében Fidesz vezette megyékben, ami után aztán jött a hidegzuhany! A második Orbán kormány azzal kezdte a működését, hogy egy alávaló trükkel elkobozta a megyék vagyonát és totálisan kiüresítette a megyei közgyűlések feladat - és hatáskörét. Létrehozta a megyei és járási kormányhivatalokat, amelyek a centrális irányítás kihelyezett irodái, végrehajtó szervei, vagyis a „diktatórikus centralizmus” vidéki bástyái lettek. Közreműködésükkel számolják fel teljesen az önkormányzati rendszert, amely után a késői szocializmus tanácsai rendszerénél is keményebb és embertelenebb időszak következik. Soha nem gondoltam volna, hogy egy

olyan korszak jön el, amelyben az uralkodó rezsim a településüzemeltetést, területfejlesztést, településfejlesztést, a helyi igazgatást az önkormányzatok nélkül akarja megvalósítani! Ez ma már sajnos valósággá vált!

Tisztában kell lennünk azzal, hogy mindig az általunk megválasztott politikai erők döntöttek a magyar közigazgatási és önkormányzati rendszer átalakításáról. Vagyis, akik felettünk és a megkérdezésünk nélkül alkottak törvényt a sorsunkról, azokat mi küldtük a parlamentbe! Abban talán mindannyiunknak van felelőssége, hogy néhány alapvető, - életünket meghatározó kérdésben - soha nem jött létre nemzeti konszenzus. Mindenkinek, aki az elmúlt évtizedekben részese volt a politika alakításának, a szakmai döntések előkészítésének, lebonyolításának, tükörbe kell nézni! Az persze nyilvánvaló, hogy a politikai osztály felelős a pazarló és végeláthatatlan, öncélú átalakításokért, hisz az egymást követő abnormális rendszerek létrehozásáról lebontásáról a döntéseket ők hozták meg!

Nem szabad szó nélkül hagyni azt sem ami manapság történik, illetve ami nem történik. Hallott már valaki például arról, hogy a kormányzásra törő ellenzéki pártok mit terveznek az önkormányzati, államigazgatási és közigazgatási rendszerrel, ha netán kormányváltásra kerülne a sor? A jelenlegi állapotokkal kapcsolatban - csak a balhé kedvéért - néhány apró csipkelődés elhangzik, de érdemi, konkrét javaslat nincs! Feltételezhető tehát, hogy az ellenzéki pártok maximálisan elégedettek a Fidesz által

megteremtett centralizált struktúrával, csupán az a kifogásuk (fájdalmuk), hogy ennek a totálisan antidemokratikus képződménynek nem ők ülnek a tetején!

A jövőben messzemenőig a szubszidiaritás, szuverenitás elveit figyelembe véve lehet, – szabad! – csak gondolkodni, s tenni bármit is! Ezt az elvet megaluvás nélkül, radikálisan kell képviselni és érvényre juttatni, mivel egy normális

demokráciában az önkormányzatiságnak nincs alternatívája. A történelmi távlatokban sikeres országokban biztosított a települések, megyék, tartományok, kantonok, stb. önrendelkezése, amely a társadalmi bizalom és az alkotó munka alappillére!

Bölgöte, 2016. november 6.

PATYI ELEMÉR



Recenzió

Kilenc szerző a magyar decentralizáció kudarca nyomában

A 2016-ban a Dialóg Campus Kiadó gondoságában megjelent könyv a 9 szerző – az OTKA és az MTA támogatásával végzett, 2012-ben indult – kutatásának eredményeit, megállapításait összegzi, megpróbálva megértetni a centralizáció és decentralizáció dilemma párviadalát, elemezve a területi reformok általánosítható sajátosságait, és az önkormányzati érdekérvényesítésben bekövetkezett változások hatásait. A könyv a hazai politikai, közjogi intézményrendszer reformképességének tükröképe, amely a kelet-közép-európai rendszerváltó országokban meghirdetett reformok sajátossága, a végrehajtás, mint hiányzó láncszem következménye. Napjaink kihívása, hogy egyszerre kell megbirkózni a reformcélok, irányok helye kijelölésével és a végrehajtás feltételeinek, eszközeinek megteremtésével.

A kötet 1-12. fejezete egy-egy kutatási terület vizsgálatának megállapításait, eredményeit, majd a 13. fejezetben a kötet szerkesztőjének, Pálné Kovács Ilona záró gondolatait tartalmazza.

Az 1. fejezetben („A területi reformok elmélete”) Pálné Kovács Ilona a reformok kutatásának története kapcsán három lényeges megállapítással indít: (1) A kormányzással foglalkozó állam-, politika- és közpolitika-tudományi szakirodalom elkerülhetetlen témája a reform, hiszen a kormányzati rendszerek alkalmazkodása, változása nélkülözhetetlen feltétel a gazdaság, a társadalom működőképességének megtartásához. (2) Csak a legutóbbi évtizedekben érzékelhető, hogy speciális figyelem irányul a reformok folyamatára, a reformkapacitásokra, az egyes rendszerek változási, változtatási, adaptációs képességére. (3) Az ismétlődő kudarcok vezettek annak felismeréséhez, hogy a reformok eredményei a közigazgatásban csak akkor lesznek tartósak, fenntarthatóak, ha sokkal komplexebb megközelítésben elemzik a reformfolyamatokat, ráirányítva a figyelmet a reformok által érintett személyek, intézmények érdekeire, értékeire.

Pálné Kovács Ilona véleménye szerint a területi reformok szempontjából különösen fontos kontextus-elemek egyrészt az adott ország központi-helyi hatalom modellje, másrészt földrajzi, térbeli szerkezete, harmadrészt az ott érvényesülő külső, nemzetközi befolyásának komplex hatásmechanizmusa. A hazai kontextus, az adott ország kormányzási tradíciói, politikai kultúrája (soft kontextus) és fejlettsége, főbb gazdasági, társadalmi stb. sajátossága (hard kontextus) a külső hatásokhoz képest erősebb hatással vannak a reformok tartalmára, sikerére egyaránt. A területi reformok belső, nemzeti kontextusában kiemelendő továbbá a térbeli dimenzió (az adott ország térbeli szerkezete, településhálózata, regionális egyenlőtlenségei), ami a reformok tartalmi kontextusát, koreográfiáját is meghatározza.

A területi reformok esetén ütközik leginkább a centralizáció és a decentralizáció érvrendszere. A diskurzusok zártsága/nyitottsága, a bevont szereplők köre nagymértékben befolyásolja, hogy az érvek, ellenérvek, hivatalos és rejtve maradó célok mennyire érhetők tetten a reformfolyamatokban. A területi reformok folyamatára is jellemző a célkitűzés, politikaformálás és a végrehajtás szakasza, de e szakaszok és azok jellegzetes szereplői összefonódnak, ami még összetettebbé teszi a kimenet és a kontextusok értelmezését. E folyamatok többdimenziósak, összetett intézményi környezetben zajlanak. A területi reformoknál (mint közpolitikai reformoknál) is megkülönböztethetünk átfogó (nagy) és lépcsőzetes (kis) reformokat, amelyek egyszerre utalnak a változások mélységére és időbeli lezajlására. A reformok lefolyását, szakaszait nagymértékben befolyásolja, hogy top down vagy bottom up jellegű-e, melyik az a szereplői kör, amelyik a reformok napirendre tűzését eléri. Fontos továbbá, hogy az egyes szereplők más és más eszközöket képesek alkalmazni, más és más érdekeket és értékeket képviselnek, különböző konfliktusokat

generálnak. A szerző végezetül rámutat, hogy az egyik legnagyobb ellentmondás a területi reformok eredményeinek értékelésében, hogy a reformok a hatékonyság érdekében fogalmazódnak meg, miközben a hatékonyság mérése, a komplex politikai és egyéb externáliák számbavétele alig történik meg. A területi reformok gyakori célja a mérethatékonyság jegyében a költségek megtakarítása, miközben az eredmény sokszor éppen az ellenkező lesz, az adott funkció teljesítése rosszabb minőségű. Az elkapkodott, imitált, kiereszkolt reformok sorsa a kudarc és a reformok ismétlődése. A politikai instabilitás, újabb és újabb reformok kilátásba helyezése általában nehezíti a reformlépések megszilárdulását, intézményesülését. A reformok vezérlésében alapvető tényező a leadership, a politikai elit és az adminisztráció alkalmassága arra, hogy megteremtse az érintettek érdekeltségét, a folyamat rugalmasságát és ellenőrizhetőségét.

Az európai területi reformokat és azok tanulságait elemzi a kötet 2. fejezete, amelyet szerzőként Kacziba Péter, Oppe Orsolya és Pálné Kovács Ilona jegyez. A nyugat-európai fejlett demokráciák területi reformjainak általánosítható tapasztalatai a szerzők szerint: (1) Az ún. „jó kormányzás” fogalma lényegében a fejlett demokráciák és nemzetközi szervezetek azon törekvéseit takarta, hogy nemzetközi szinten megszilárdítsák a demokrácia és a kormányzati hatékonyság elveit és intézményeit. (2) Az ún. európaizáció politikája bizonyos európai standardot feltételez. (3) A területi kormányzás tekintetében a reformok konvergencia-hatása ellenére nagyon sokszínű a kép, mind a szintek számát, méretét, mind a státuszát tekintve és az utóbbi években a korábbi erős, szinte kivétel nélküli decentralizációs trend megdőlni látszik.

Az egyes országok területi reformjainak elemzése kapcsán az alábbi főbb megállapításokra jutottak a szerzők:

A brit területi, önkormányzati reformok alátámasztják azt a feltételezést, hogy az önkormányzatok politikai, hatalmi (alkotmányos) pozíciója, a központi-helyi viszonyrendszer aszimmetriája jelentős mértékben hatással van a központi kormányzat reformkapacitására és a reformok folyamatában az ország demokráciamodellje, intézményei keretei meghatározóak. A brit önkormányzati

rendszer folyamatos térbeli átszervezése, a mérethatékonyság egyoldalú követelése végül is megakadályozta a közösség alapú helyi önkormányzatok kialakulását is, a helyi kormányzatokban erősebb a technokrata értékrend, még a választott képviselők körében is.

A dán helyi kormányzási rendszer lényege az önkormányzás és a központi kontroll közötti egyensúlyozás. A 2007-es reform eredményeként a 14 megyét 5 régió váltotta fel, és paradox módon a kapacitásában, méretében megerősített régiók lényegesen kevesebb feladatot kaptak, adóztatási jog nélkül. A dán önkormányzati rendszer csak részben köthető össze a skandináv modellel, az erős középszint eleve lehetőséget adott a reformok végrehajtására.

A holland területi reformmagatartásban a lépésről lépésre elve érvényesült, az önkormányzatok helye a kormányzati rendszeren elül mindvégig hangsúlyos maradt, ami rászorította a mindenkorai döntéshozókat az együttműködésre. A holland önkormányzati modell lényege az alkotmányosan elismert szintek közötti partnerség (co-governance), amely a községi összevonások (a községek száma 1851 óta harmadára csökkent) során a provinciák elsődleges felelőssége mellett elég mozgásteret hagyott a felülről és alulról egyaránt kezdeményezhető reformlépések konszenzusos előkészítésére és elfogadtatására.

Németországra a stabil föderalizmus és a változatos decentralizáció a jellemző. Követve a skandináv modellt, a német közigazgatási reformok fontos sajátossága a kísérletezés tudatos használata. Több német tartomány épített az önkormányzatokról szóló törvényébe ún. kísérleti klauzulát, amivel a szervezeti újítások érdekében lehetővé vált a hatályos jogszabályoktól eltérő megoldások átmeneti tesztelése.

A francia regionalizmus folyamatában és a régiók kiépülésében két tényeznek volt meghatározó szerepe: a háború utáni modernizációs törekvések összehangolt gazdaság- és területfejlesztést kívántak meg, illetve az 1950-es években kibontakozó etnikai mozgalmak követeléseire is választ kellett adni. A területi decentralizáció komoly történelmi hagyományokba ütközött. 1964-ben 21+1 (Párizs) regionális közigazgatási egységet alakítottak ki, majd az 1982-86 között végrehajtott reformok során a régiók területi ön-

kormányzatokká váltak. A 2003-as közigazgatási reform 26 régiót alakított ki, amelyek száma 2016. január 1-jétől 13-ra csökkent.

Olaszországban 1948-ban az alkotmány definiálta a régiókat, de a kormány hosszú évtizedekig nem engedte ki keze közül a régiók feletti ellenőrzés jogkörét. A régiók 1970-ben kezdhették meg ténylegesen a működésüket és az 1980-as években a politikai egyeztetés szervezett formájává az Állam és Régiók Állandó Konferenciája vált. A 2014-ben indult 1000 napos programban meghirdetett reform keretében megszüntették a régiók és a települések közötti tartományi szintet és a kormányzat szorosabb ellenőrzés alá vonná a régiókat.

Spanyolországban 1978-ban jöttek létre a speciális jogállami autonóm közösségek, majd 1981-82-ben 14 régió nyerte el az ún. általános jogállású autonóm közösség státuszt. A kormány az 1990-es évek végére erős kapcsolatokat épített ki a területi önkormányzatokkal és az uniós bürokráciával.

Az 1976-os portugál alkotmány bevezette az autonóm és az adminisztratív régió fogalmát. A régiók virtuális keretként benne vannak az6 alkotmányban, de ténylegesen nem járultak hozzá Portugália decentralizációjához.

Görögországot a területi reformok sorozata jellemzi. A legátfogóbb, 2011-es területi reform következtében a helyi önkormányzatok kiadásai jelentősen csökkentek, míg kompetenciájuk, transzparenáciájuk és ellenőrizhetőségük nőtt, a közszolgáltatások rendszere elérhetőbbé és effektívebbé vált, nőtt az állampolgári részvétel.

A rendszerváltó kelet-európai országokban lezajlott területi kormányzási reformok közös sajátosságai a közigazgatási reformok esetében a bürokrácia ellenállása, a centralizált tanácsrendszerrel való gyökeres szakítás, a területi széttagoltság vált uralkodó jelenséggé (kivételem Lengyelország, Bulgária, Románia). A kelet-európai új demokráciák a helyi önkormányzatoknak kitüntetett figyelmet szenteltek a politikai rendszerváltás fontos szimbólumaként. Közös jellemző a középszintű kormányzatokkal szembeni bizalmatlanság és az önkormányzati rendszer alulfinanszírozása. A kelet-európai regionális reformok sikertelensége mutatott rá, hogy az új regionalizmus, mint normatív jelenség, erősen függ

az adott ország gazdasági, társadalmi, kulturális sajátosságaitól. Az egyetlen sikeres kelet-európai regionális reform Lengyelországban zajlott le.

A kötet 3. fejezetében Kovács Laura a nemzetközi szervezetek hatásával foglalkozik a területi kormányzati modellek formálására. Bemutatja a nemzetközi szervezetek [ENSZ-HABITAT, OECD, Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete (UCLG), Világbank, Európa Tanács, Európai Unió] irányából érkező hatásokat a hazai önkormányzati reformokra. E szervezetek mindegyike nagy hangsúlyt fektet a decentralizáció támogatására és általános elvárás-ként fogalmazódik meg az önkormányzati szint megerősítése a pénzügyi autonómia növelésével. Az uniós csatlakozásra való felkészülés időszakában volt intenzívebb a magyar területi reformok európai elvárásokhoz, uniós standardokhoz igazítása. Az önkormányzatiság magas politikai értéke miatt csatlakoztunk 1997-ben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához, és fontosnak tartottuk a szubnacionális szintek horizontális, határon irányuló kapcsolatainak támogatását is.

Pálné Kovács Ilona a kötet 4. fejezetében a magyar területi közigazgatási reformok főbb átlomásait elemzi. Az elmúlt 25 év – véleménye szerint – a területi közigazgatási reformok szempontjából három szakaszra tagolható: (1) 1990-ben az önkormányzati törvény elfogadása, (2) 1994-2014 között a megteremtett önkormányzati rendszer korrekcióját megcélzó reformintézkedések, koncepciók hosszan elhúzódó és lényegében sikertelen korszaka, (3) a 2010-ben megválasztott kormány gyökeres, alkotmányos mélységű reformjai sorában az új önkormányzati törvény megalkotása és beüzemelése, egy új területi kormányzási modellt eredményezve. Az egyes szakaszok részletes elemzése kapcsán arra következtetésre jut, hogy az önkormányzati rendszer valóban reformra szorult, de sajátos ellentmondás, hogy a Mötv. által bevezetett reform meghagyta a szerkezet problémáit, tovább gyengítve a kapacitást, és a gyenge és egyenlőtlen kapacitásra hivatkozva államosította az önkormányzati feladatrendszer jelentős részét. A reform legnagyobb bajának azt tartja a szerző, hogy az nem adott esélyt az önkormányzati modell előnyeinek az érvényesülésére, hanem helyébe az állami alternatívát állította, nem mérve fel, nem elemelve,

hogy a centralizált, uniformizált állami rendszer a központi kormányzathoz való feltétlen lojalitás mellett alkalmas lesz-e a jobb, olcsóbb, méltányosabb működésre is. A reform formai hibájának pedig annak gyorsaságát és mértékét tartja.

Oppe Orsolya „Az önkormányzati reformok megjelenése az 1990-2014 közötti párt-és kormányprogramokban” címet viselő 5. fejezetben három reformciklusra tagolva vizsgálja a választási és kormányprogramokat: (1) az első reformciklus (1989-1994), (2) a második reformciklus (1994-2010), (3) a harmadik reformciklus (2010-). Vizsgálatának eredményeként a következő megállapításokra jut: (1) Az első reformciklusban a rendszerváltást követően szinte minden párt választási programjából kiolvasható a tanácsrendszerrel történő szakításra, és a demokratikus elveken nyugvó decentralizált önkormányzati rendszer kiépítésére irányuló szándék. Ugyanakkor a programok még meglehetősen tág keretek között vizionáltak az önkormányzati rendszert, ezért is sikerült a parlamentben a részletek tekintetében kompromisszumra jutni. (2) A második reformciklusban már egyszerre voltak jelen decentralizációs és centralizációs törekvések, megjelent az állam és önkormányzatok közötti új feladatmegosztás célja. (3) A harmadik reformciklusban pedig a kormány drasztikus átalakításokat vitt vége az államigazgatás terén.

A kötet 6. fejezetében („A reformdöntések kormányzati előkészítése”) Finta István először a kormányzati döntés-előkészítés és a kormányzati filozófiák összefüggéseit elemzi, majd a kormányzati döntési, érdekegyeztetési mechanizmus jogi szabályozását veszi górcső alá. Végezetül röviden bemutatja az önkormányzati reformok kormányzati előkészítésére vonatkozó empirikus vizsgálatok eredményeit. Összegzésként megállapítja, hogy az önkormányzati reformok előkészítésében a kormánynak és a kormánydöntést megelőző szakma előkészítésnek és érdekegyeztetésnek kitüntetett szerepe van, azonban a kutatás csak nagyon közvetve tudott evidenciákat találni a döntéshozást formáló szakmai, politikai értékrendek, és az azokat megtestesítő szereplők helyére, hatalmára vonatkozóan, továbbá az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés nem foglal el súlyponti helyet a döntéshozásban.

Zongor Gábor a kötet 7. fejezetében („Az önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekérvényesítésben”) bemutatja a magyar önkormányzati szövetségek kialakulását, rendszerét és működési sajátosságait. Elsősorban azért, mert intézményesített szerepük volt a területi reformok formálásában, akár vétőpontként is működhetnek, és hogy nem váltak azzá, annak okait a szövetségek alakulásának és működésének történeti áttekintése is igazolja. A nyolc önkormányzati szövetség,

1. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖÖSZ),
2. Magyar Faluszövetség (MFSZ),
3. Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ),
4. Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖESZ),
5. Községek, Kistérségek és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ),
6. Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ),
7. Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖÖSZ),
8. Budapesti Önkormányzatok Szövetsége (BÖSZ)

rövid bemutatása után az egyes szövetségek tagságát és együttműködési törekvéseit vázolja fel, amelynek során a következő főbb megállapításokat teszi: (1) Több kísérlet történt a szövetségek teljességének, illetve kisebb-nagyobb körének integrálására, szorosabb együttműködésére. (2) A szövetségek közötti együttműködés erősítésének lehetőségéről elsődlegesen azok a szervezetek vezetői nem mondtak le, amelyek nem vettek részt az országos pártpolitikában, és nem voltak országgyűlési képviselők. (3) A ket-tős képviselő megszűnése (országgyűlési képviselő – polgármester) új helyzetet teremtett az önkormányzati érdekek megjelenítésében, mivel a kormányzat ezután nem hivatkozhatott az országgyűlési képviselő polgármesterekkel folytatott belső egyeztetésre, vagyis a törvényhozáson kívül kell szervezeten lefolytatni a párbeszédet. Ezután a szerző a kormányokkal való érdekegyeztetés történetét és jellemzőit foglalja össze. Rámutat arra is, hogy az önkormányzati érdekek képviselője szempontjából kiemelkedően fontos a szövetségi elnökök lobbiképessége. Miközben valamennyi szövetség, mint társadalmi szervezet alapszabályában rögzíti a pártoktól való függet-

lenségét, mégis kézzel fogható, hogy jelen vannak a politikai pártok a szövetségi munkában. Összegzésként megállapítja, hogy az elmúlt 25 évben változó intenzitással és sikerrel valósult meg a magyar önkormányzati érdekvédelem, továbbá a szövetségek többségének tevékenysége is hanyatlott, a túlélést segítő megoldás az önkormányzati vezetők képzésében, informálásában, tudásának növelésében, képessé tevésében rejlik.

A 8. fejezetben („A vétőszereplők elmélete”) Bodor Ákos és Grünhut Zoltán a vétőszereplők jelentőségének kutatásáról írva bemutatja a főbb elméleteket és azok képviselőit, majd a következő megállapításokat teszik: (1) A magyar önkormányzati reformok előrehaladása akkor volt eredményesebb, amikor vagy a) egyetértés mutatkozott a potenciális vétőszereplők között (tehát kvázi majdhogynem egyetlen szereplővé azonosultak), vagy b) egy döntő befolyású szereplővel szemben a többi nem tudta érdekeit érvényesíteni. (2) Azon periódusokban, amikor a vétőszereplők között kisebb ideológiai távolság volt tapasztalható, de legalábbis egy adott szereplői közt ideológiai egyetértést mutatott, akkor könnyebben mentek át a reformkezdeményezések. (3) A vétőszereplők belső kohéziója támogatja a reformok előrehaladását.

A következő kutatási terület a polgármester országgyűlési képviselők köre volt, amelynek az eredményeit a kötet 9. fejezetében Kacziba Péter publikálja. A kettős képviselet rendszerváltás után 3 periódusra bontható. Az első (1990-1994 közötti) és harmadik (2014-től) periódusban összeférhetetlen volt az országgyűlési képviselői és polgármesteri tisztség, a második (1994-2014 közötti) periódusban a kettős pozíció betöltése megengedett volt. A második periódusban az országgyűlési képviselő-polgármester kettős pozíciót betöltők száma 2002 után választási ciklusról választási ciklusra 3-4 %-kal nőtt. A megválasztott polgármester országgyűlési képviselők párhovatartozását elemezve megállapítható, hogy a helyi választások során a választópolgárok az induló országgyűlési képviselőt általában kormánypárti jelöltsége vagy személyes népszerűsége, esetleg ezek kettőssége miatt választották meg. A szerző azt is vizsgálja, hogy a polgármester-képviselő tényleges szerepe milyen a parlamenti döntéshozásban: az önkormányzatokat érintő kérdésekben

törvényformáló tényezőnek bizonyultak. Ez különösen érezhető volt az Möt. 2011-es megalkotásakor, a polgármester-képviselők aktívan próbálták befolyásolni a törvény végleges tartalmát, ami többségében sikerült is: az elfogadott 83 módosító javaslat közül 75 polgármester-képviselő nevéhez fűződött. Ezen tendencia valójában csak az önkormányzatok esetében volt megfigyelhető, a polgármester-képviselők többsége egyéb ügyekben pusztán a helyi érdekérvényesítés finansziális, forrásszerzési, fejlesztési vetületére koncentrált. A kettős képviselet 20 éve alatt a helyi érdekek országos képviselete a valóságban nem jelentette az önkormányzati általános értékek, érdekek és szempontok képviseletét, hanem döntően a lokális kijáráásban nyilvánult meg. Ennek következtében az összeférhetetlenség újraélesztése indokolt volt.

A következő, 10. fejezetben Bodor Ákos és Grünhut Zoltán a polgármester-képviselő szerepfelfogásáról szóló kérdőíves felmérés eredményeit mutatja be. Az empirikus kutatás arra irányult, hogy a polgármester-képviselők önkormányzati tárgykörű reformokkal kapcsolatos vélekedéseit, meggyőződéseit és aktivitását elemezze, körbejárva azt a kérdést, hogy beszélhetünk-e a decentralizáció ügye mellett érdekei okán elkötelezett, és ezért formális/informális kereteket átlépni képes, döntési potenciállal bíró szereplői körrel, amelyik a reformokat befolyásolni tudja. Tanulságos a kutatás azon összegző megállapítása, hogy a 2010-2014-es ciklusban még a parlamenti helyek 22 %-át elfoglaló polgármester-képviselők pont az általuk leginkább befolyásolni kívánt törvény, a Möt. minőségét vitatják. Ennek fényében tulajdonképpen érthetővé válik, hogy a kettős képviselet elveszítette létjogosultságát, hiszen jól áthatóan 2011-re a sokat hangoztatott párhuzamos tisztségviselésből adódó önkormányzati érdekképviselet a törvényhozást lényegileg már nem tudta befolyásolni.

A kötet 11. fejezetében Pálné Kovács Ilona a szakértők szerepét vizsgálja a területi reformok előkészítésében. Abból az evidensnek tűnő feltételezésből indulva ki, hogy a szakértők különböző minőségben, formában és hatékonysággal vettek részt a reformok előkészítésében és a szakértők a közpolitikai döntéseket befolyásoló szereplők. Rámutat arra, hogy az önkormányzati reformok

előkészítése nem maradhatott szigorúan a jogászok kezében, és egyre inkább jellemzővé vált a különböző diszciplinák felől közelítő szakértők közötti személyes vagy intézményes együttműködés. A kutatás során 18 interjú készült és megállapítható volt, hogy a szakértők egyáltalán nem voltak hermetikusan elzárva a pártpolitikától, sőt befolyásuk jelentős mértékben múltott ezen. A kutatás eredményei alátámasztották azon véleményt, amely szerint a hazai területi reformok megtervezésében, végrehajtásában a szakértői tudás sem szisztematikus kormányzati kiépítésre, sem a kormányzati döntésekbe való beépítésére nem került sor még abban az időszakban sem, amikor az önkormányzatiság értékrendjében a politika és a szakértők véleménye közelebb állt egymáshoz.

Bodor Ákos és Grünhut Zoltán a kötet 12. fejezetben a két önkormányzati törvény parlamenti vitájával kapcsolatos kutatás tapasztalatait és eredményeit foglalja össze. Az önkormányzati törvények parlamenti vitáinak tudományos igényű, empirikus feldolgozása, elemzése nem előzmények nélküli a hazai szakirodalomban, ugyanakkor ezek a munkák kizárólag az első önkormányzati törvény vitájával foglalkoznak, és a szerzők ismeretei szerint a 2011-es parlamenti vita elemzésére eddig még nem vállalkoztak. A kutatás főbb megállapításai: (1) Az első önkormányzati törvény általános vitájában az önkormányzatisággal kapcsolatos absztrakt értékek és alapelvek hangsúlyosabb témaként jelentek meg és fontosabb szerepet töltöttek be. (2) Szemben a kormányoldal és az ellenzék pártjaival a FIDESZ már 1990-ben sem az értékek/alapelvek köré építette elsősorban az önkormányzati törvénnyel kapcsolatos érveit. (3) 1990-ben a modellválasztás feladata volt hangsúlyos, és nem lehetett a működés tapasztalataira támaszkodni. 2011-ben viszont a törvénykezés a korábbi működési tapasztalatokra épülő korrekciós szándékkal zajlott, kevésbé kellett elvi, ideológiai dimenziókat érintenie. Ugyanakkor a 2011-es törvénykezés is alapvető, az alapelveket, értékeket érintő változást hozott, ami indokolhatta volna a vitában az értékváltás indokolását, kifejtését a kormányzó pártok részéről is. (4) Mindkét korszakban az ellenzék és a kormányoldal is használta az alapelvekhez/értékekhez kapcsolódó kifejezéseket,

ugyanakkor az is látható, hogy 2011-ben már vannak olyanok, amelyeket csak az ellenzék képviselőitől hallhattunk (pl. decentralizáció). (5) A finanszírozási/gazdálkodási kérdések a 2011-es vitában hangsúlyosabban jelentek meg, a z önkormányzatok finanszírozása és gazdálkodása központi kérdéssé vált. (6) Az önkormányzati szakértőkre hivatkozás mindkét parlamenti vitában a tervezet kritikáját, illetve dicséretét volt hivatott alátámasztani a politikai hovatartozás függvényében. (7) Európának, mint témának a felmerülése a szakértőkhöz hasonlóan gyakorlatilag minden esetben és mindkét korszakban a tervezet kritikáját, illetve dicséretét támasztja alá. A kormányoldal a legkorszerűbb európai elveknek való megfelelést hangsúlyozta, míg az ellenzék ennek tagadását. (8) A kutatás eredményei azt mutatják, hogy a rendszerváltáshoz képest jelenleg az önkormányzatiság politikai, demokratikus értéke kevésbé hangsúlyos a parlamentben.

A kötet végén, a 13. fejezetben („Záró gondolatok”) Pálné Kovács Ilona összegzi a kutatások tapasztalatait és eredményeit. Rámutat arra, hogy a 2010-től megindult centralizációs kormányzati reformok hatására a kutatás ötlete – ha úgy tetszik – „hirtelen felindulásból” született, azt kérdezve, „miért hagytuk, hogy így legyen”. A 2010 utáni néhány év alatt végrehajtott önkormányzati reformintézkedések szinte egyáltalán nem ütköztek ellenállásba, ami elvileg több okkal is magyarázható:

- az önkormányzatok autonómiája, szerepe az emberek számára önmagában vagy nem fontos, vagy legalábbis nehezen eladható téma;
- az önkormányzati érdekszövetségek meglehetősen ambivalens tiltakozása nem éri el a nyilvánosság ingerküszöbét; az önkormányzati politikai elit sem volt konfliktusvállalásra képes;
- a törvényhozó számára pedig a decentralizáció már nem olyan érték, mint 1990-ben volt;
- a reformok olajozottságát biztosította az is, hogy az önkormányzatok jó része hálára volt kötelezve, hiszen megszabadult a nyomasztó adósságtól, és a hatalom és kompetenciavesztés következményeit még nem mérte fel.

A kutatások összegző főbb megállapításai: (1) A decentralizáció és önkormányzatiság nem bizonyult stabil értéknek a hazai politikai gondolkodásban. (2) Az európai uniós csatlakozás

és többszintű kormányzás nem bizonyult tartós befolyásnak. (3) Önkormányzati érdekeket hatékonyan képviselő vétőszereplőket nem találtak. (4) A kutatás a decentralizáció garanciáit kereste, de nem találta, sem intézményesen, sem hatalmi értelemben, sem az értékek szintjén.

Összegzésük a kötet kapcsán elmondható, hogy köszönet illeti a szerzőket e hiánypótló kutatások elvégzésért, amely egyben jövőbeni kutatási feladatokat is feltételez: (1) Az érték-kötött modellváltás, az elméleti modellkeresés, ambíciója helyett az illeszkedés bonyolult feltételrendszerét kellene megismerni. (2) Vizsgálni

szükséges a helyi társadalmak, a helyi és pártpolitikai elit értékeit, kötődéseit, egymáshoz való viszonyát, bizalmát annak megítéléséhez, hogy az önkormányzati decentralizációtársadalmi, politikai támogatottsága milyen. (3) A decentralizáció intézményi, közjogi feltételei további elméleti, tudományos tisztázásra szorulnak. A szerzők e kérdéseknek erednek nyomába a 2015 őszén indult újabb kutatásukban, amelyhez jó munkát, kitartást kívánva várjuk e kutatásuk eredményeinek publikálását.

GYERGYÁK FERENC



Régióportrék

Horváth Gyula szerkesztésében egy posztumusz kötet formájában jelentek meg az „Új térfőmáló erők hatása a regionális átalakulásra Kelet- és Közép-Európában” című OTKA-kutatás (témaszám: 104985) időközi eredményei. A kutatómunka vezetőjeként Horváth Gyula sikeresen érvényesítette egész munkásságára jellemző alapelveit, az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontjának Regionális Kutató Intézetéhez való kötődését, az ott folyó kutatómunka együttműködésre épülő magas színvonalának biztosítását és prezentálását, a fiatal kutatók bevonását és támogatását, a Pécsi Tudományegyetem regionális tudományi műhelyeivel való szoros együttműködést, a határon túli regionális tudományi műhelyek támogatását, a magyar regionális kutatásoknak nemzetközi, kiemelten Kárpát-medencei beágyazását. Ezek az alapelvek tükröződnek a kutatás céljának és a kötet szerzőinek megválasztásában.

A szerzők között Horváth Gyula (Románia, Szlovákia, Oroszország) és az Intézet vezető kutatói, Hajdú Zoltán (Szerbia), Póla Péter (Magyarország) mellett fiatal, a PhD fokozat megszerzése előtt vagy épp utána álló munkatársak sorakoznak: Egyed Ildikó (Románia, Délkelet régió és Nyugat-regió), Horeczki Réka (Csehország), Kovács Sándor Zsolt (Bulgária), Páger Balázs (Lengyelország), Rácz Szilárd (Horvátország, Szlovénia) és a Vajdaságot képviselő PhD hallgató Szügyi Éva (Szerbia).

A kötet célja a kutatás első fázisának összefoglalásaként, hogy áttekintést adjon a kelet- és közép-európai régiók helyzetéről, összefoglalja a fejlődési folyamataikat befolyásoló fő regionális tényezőket a XXI. század első évtizedében a 2015 közepéig elérhető legfrissebb adatok alapján. Ennek köszönhető, hogy az összehasonlíthatóságot is szem előtt tartó helyzetelemzés utolsó adatai 2011 és 2013 közé esnek, a 2012. évi adatok dominanciájával. Az adatok részben az EUROSTAT, részben – és jellemzően – az egyes országok statisztikai évkönyveire, a statisztikai hivatalok kiadványaira, Internetes forrásokra épülnek. Az áttekintésbe vont időszak lehatárolását befolyásolták az egyes

országok, régiók fejlődési sajátosságai, a részletesebb elemzés azonban azokra a tényezőkre és folyamatokra összpontosít, amelyek a 2008-ban kibontakozott válság utáni fejlődési pályák sajátosságainak kialakulására lehetnek hatással.

A könyv 64 kelet- és közép-európai régió helyzetképét vázolja fel, kiemelve a fejlődési adottságokat. Az országok kiválasztását földrajzi helyzetük és az Európai Unióhoz történő 2004. évi csatlakozás határozta meg. Az Európai Unió tagállamai közül Bulgária, Csehország, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia NUTS2 szintű régióit tárgyalja. A balti országok azért nem szerepelnek az indoklás szerint az összeállításban, mert nincsenek NUTS2-es régióik. Szerbia bevonását az uniós csatlakozás iránti elkötelezettsége indokolja. Oroszország bevételezése az ott remélt gazdaságfejlesztési modellváltás által az oroszországi régiók iránti várható befektetői érdeklődés támogatását szolgálja. Ennek és a magyar, lengyel érintettség tükrében hiányolható – bár a jelenlegi helyzetben érthető – az ukrán régiók tárgyalása.

Az egyes országok területi igazgatási rendszerének történelmi alakulását és a NUTS rendszerhez való viszonyát leíró rövid összefoglalót a jelenlegi állapot legfrissebb adatait – terület, népesség, népsűrűség, urbanizációs ráta, egy főre jutó GDP, az ipari foglalkoztatottak aránya, a vasútsűrűség és a K+F ráfordítások GDP-hez viszonyított aránya – tartalmazó táblázat zárja.

Ezt követi az országok ABC sorrendjében az egyes NUTS2 régiók tárgyalása. Bár az egyes régiók tárgyalási sorrendjében nem sikerült a recenzíót készítőnek közös jellemzőt találni, a régiókon belül az egyes témakörök szisztematikusan és a leíró földrajzi tárgyalásmód klasszikusnak tekinthető sorrendjében követik egymást. Ez nagymértékben megkönnyíti a könyv gyakorlati használhatóságát.

Az általános jellemzők a régió súlyát jellemzik a terület, a népesség és a társadalmi, gazdasági mutatók tükrében. A régióon belüli fejlettségi különbségekre a megyei (NUT3) szintű tagolódás alapján világítanak rá.

Ezt követően a régió természeti adottságai, a természetföldrajzi jellemzők, az elérhető és potenciális természeti erőforrások áttekintésének középpontjában a hasznosítási lehetőségek állnak. A természeti értékek kapcsán a természetvédelmi jelentősége is történik utalás.

A közigazgatás és településszerkezet áttekintése részletesebben bemutatja az egyes régiók igazgatási tagolódását, az urbanizáció, a városi és a falusi településszerkezet jellemzőit, a jelentősebb városokat. A régió belüli szerepek mellett utalás történik az országos rendszerbeli elhelyezkedésre is.

A régiók demográfiai folyamatainak és helyzetének elemzése összekapcsolódik a foglalkoztatás szerkezeti jellemzőinek és problémáinak tárgyalásával. A népességszám nagyságrendi elemzése a változásokat befolyásoló demográfiai tényezők értékelésével párosul. A korstruktúra és a migrációs folyamatok változásaira épített vizsgálatok jól jelzik az egyes régiók várható népességszám tendenciáit. A foglalkoztatottság, a munkanélküliségi ráta és a foglalkoztatottak nemek és ágazatok szerinti megoszlását bemutató részek hasznos támpontként szolgálhatnak a térségek iránt érdeklődő befektetők számára.

Ezt a célt tovább szolgálja a gazdaság és az infrastruktúra állapotjellemezőinek összefoglalása. A régiók gazdasági helyzetét, szerkezeti jellemzőit országos tükörben mutatja be. Kiemeli a domináns és innovatív ágazati lehetőségeket, utal a régió belüli területi differenciáltságra és koncentrációs arányokra. Az állapotok megértését jól szolgálják a történeti fejlődési folyamatokra való utalások. Az infrastruktúra kapcsán a kedvező elemek mellett a hiányosságok, a gazdaság fejlődését hátráltató tényezők is megjelennek.

A regionális jellemzők összefoglalása az egyes régiók szellemi tényezőinek áttekintésével zárul. A humán erőforrás értékelése a képzettségi struktúra, és az oktatási, elsősorban felsőoktatási lehetőségek bemutatására épül. Az elemzés a K+F súlyának és szerepének, főbb irányainak jellemzőit a perspektivikus lehetőségek kulcsterületeiként mutatja be.

Összességében a könyv a maga nemében hiánypótló, igényes áttekintést biztosító munka. A régiók tömören – átlag 5 oldalon – és szisztematikus alapokra épülő bemutatása mellett, hogy az OTKA téma folytatásához (immár Lux Gábor vezetésével) megfelelő alapokat biztosít, hasznos információforrás lehet a különböző befektetésekben, gazdaságfejlesztési kapcsolatok fejlesztésében érdekelt és érintett üzletembereknek és fejlesztéspolitikai szakembereknek. Haszonnal forgathatják politikai döntés-előkészítők és politikusok, kereskedelmi- és iparkamarák képviselői, a térségek iránt érdeklődő államigazgatási szereplők. Kiemelten fontos segédeszköze lehet – a földrajzi tájékozottság általában sajnálatos módon alacsony szintjének növelése érdekében – tananyagok kiegészítőjeként elsősorban a felsőfokú, de akár a középfokú oktatásnak. Relevanciáját növeli az Európai Unió versenyképességi ajánlásainak aktualizálása, érvényesítése, az EU és az egyes országok gazdaságfejlesztési és regionális politikájának, az azokban foglalt céloknak és feladatoknak az érintett régiók sajátosságaival összhangban történő megvalósítása.

Horváth Gyula (szerk.) (2015): Kelet- és Közép-Európa régióinak portréi (Kossuth Kiadó, Budapest)

KOROMPAI ATTILA

A fenntartható gazdasági felzárkózás

Szent Grálja – létezik egyáltalán?

A Versenyképesség és növekedés című – igen vaskos – kötet explicit módon kifejezett legfőbb célja, hogy a versenyképességen alapuló, fenntartható felzárkózást megalapozó stratégiát kínáljon Magyarország számára (7. o.). E nemes célt a sikeresen felzárkózó országok gazdaságpolitikai tapasztalatait áttekintve, illetve a jelenlegi magyar helyzetet elemezve, arra építve igyekszik elérni. A törekvés üdvös: ki ne szeretné Magyarországot előrébb látni a versenyképességi rangsorokban (annak minden járulékos hasznával egyetemben) a jelenlegi nem túl előkelő pozíció helyett? A téma logikai megközelítése is megfelelő: nézzük meg a sikeres nemzetközi példákat (mintegy benchmarkként; a különbségek feltárása okán néhány sikertelen ország példájával együtt), vessük össze a felzárkózásuk kezdetét a jelenlegi magyar helyzettel, majd ezek alapján tegyünk készpénzre váltható gazdaságpolitikai javaslatokat! Ezen elgondolást viszont gyengíti az a tény, amit a kötetben helyet kapó tanulmányok számos helyen hangsúlyoznak, és ami a közgazdászok számára már régóta világos: nincs egységes recept a sikeres felzárkózásra, nem lehet egységes gyógymódot adni tétől, időtől (kiinduló állapottól) függetlenül, a fenntartható gazdasági felzárkózás Szent Grálja nem létezik. Ettől függetlenül a kötetben szereplő, a sok szerző mellett is kiegyensúlyozott színvonalú tanulmányok mindenképpen hozzájárulnak a felzárkózás témájának mélyebb megismeréséhez, az ismeretek bővítéséhez.

A címben szereplő versenyképesség és növekedés külön-külön is könyvtárnyi irodalommal bír, nem meglepő tehát a kötet hossza. Azonban még a 831 oldalas terjedelem mellett is előfordulhatnak – ahogyan elő is fordulnak – olyan területek, amelyek gazdagították volna a téma tárgyalását (például a monetáris politika szerepe a növekedésben).

A mű első része a gazdasági felzárkózás nemzetközi és hazai tapasztalatait mutatja be, az elmélet felől közelítve. Az első fejezet a növekedés- és konvergenciaelméleteket olvasmányosan, logikusan mutatja be, majd a második fejezet kelet-ázsiai és európai sikeres

(és sikertelen) konvergenciát mutató országok esettanulmányait tartalmazza. Ezek legfőbb tanulsága, hogy a sikeres konvergencia feltétele a beruházásélénkítés, a munkaerőpiaci részvétel fokozása, az innovativitás és a versenyképesség fenntartása, az oktatás támogatása és a jól működő pénzügyi rendszer. E feltételeket egészíti ki a harmadik és negyedik fejezet a korábban ismertett országok növekedése finanszírozásának tanulmányozásából leszűrt következtetésekkel, miszerint a belső megtakarítás hosszabb távon szintén pozitív hatású lehet a felzárkózásra, a külső forrásbevonás azonban – bár gyorsíthatja a felzárkózás ütemét, különösen ha beruházás finanszírozását szolgálja – kockázatos is lehet, továbbá a pénzügyi rendszer konvergenciát támogató szerepének legfontosabb feltétele a kiszámítható jogi környezet.

Az ötödik fejezet a költségvetési stabilitás és a strukturális reformok szerepét világítja meg a felzárkózásban, helyesen kiemelve az oktatás fontosságát. Az oktatás fejlesztését nem lehet kellően hangsúlyozni, hiszen a fejezetben bemutatott országok példája is mutatja, hogy a sikeres felzárkózás összekapcsolódik a magas GDP-arányos oktatási kiadásokkal, és ebben – szemben a tanulmány állításával (256. o.) – Magyarország lemaradást mutat a példaként említett országokhoz képest. Ez már a GDP-arányos állami oktatási kiadások adataiból is kiténik (Finnországban 6%, Írországban 5,2%, Ausztriában 5%, Lengyelországban 4,4%, Dél-Koreában 4,1%, Szlovákiában 3,6%, Magyarországon 3,3%, ld. OECD [2016]), de ha ehhez még hozzávesszük a magánkiadásokat is, a különbségek még szembe-tűnőbbek lesznek. Ahogy azt a nyolcadik fejezet is kifejti, a fejlettebb országokénál alacsonyabb kiadási szint arra utal, hogy az oktatási kiadások GDP-arányos mértéke tovább növelhető (426. o.). Ez annál is inkább megfontolandó, mert a fejezetben bemutatott kedvezőtlen demográfiai folyamatokat ellensúlyozhatja a képzettség növelése. A leírtak igazak a humántőke másik elemére, az egészségi állapotra is: a magyar népesség nemzetközi összehasonlításban rossz egészségi állapot az

egészségügyi kiadások hatékonyságának javításával és a ráfordítások növelésével javítható (441. o.). (E következtetésekre a tizenhatodik fejezet is ráerősít.) A gazdasági növekedés és a humántőke közötti kétirányú pozitív kapcsolatot kihasználva pedig egy pozitív spirál indítható be: a magasabb oktatási és egészségügyi kiadások hozzájárulnak a magasabb növekedéshez, amely még magasabb oktatási és egészségügyi kiadásokat tenne lehetővé és így tovább.

A hatodik fejezet Magyarország felzárkózási folyamatát veszi górcső alá (ezt a hetedik fejezet regionális aspektusból egészíti ki), végkövetkeztetése pedig teljes mértékben összecseng a harmadik és negyedik fejezetben a növekedés finanszírozásáról leírtakkal, vagyis a sikeres felzárkózás kulcsa a belső megtakarításokból történő beruházásfinanszírozás, de a felzárkózást a külső források bevonása tovább gyorsíthatja. Érdemes ugyanakkor kiemelni azt a konklúziót is, hogy a nemzetgazdasági szintű felzárkózást az országon belüli regionális különbségek jelentős mértékben gátolhatják, és mivel megyei, regionális szinten is igaz, hogy nincs egyetlen jó megoldás, ezért célzott, az adott térségre szabott gazdaságpolitikára van szükség.

A jól felkészült, korszerű ismeretekkel rendelkező, motivált, etikus humántőke, a beruházások és a termelékenység a gazdasági növekedés kulcsfontosságú – egymással összefüggő – tényezők, így növekedésben betöltött szerepük külön-külön fejezetben kapott helyet (nyolcadik, kilencedik és tizedik fejezet). Összességében megállapítható, hogy Magyarország e tényezők mindegyikében kisebb-nagyobb lemaradást mutat az EU átlagához, de általában a visegrádi országok némelyikéhez képest is.

A tizenegyedik fejezet a magyar bankrendszer helyzetét tekinti át, amelyet az indokol, hogy a pénzügyi szektorban meghatározó a banki finanszírozási forma, így a bankok által érzékelt kockázatok, a bankok kockázatvállalási képessége és hajlandósága, valamint a közvetítés költsége jelentős hatással bír a gazdasági növekedésre. A dinamikus gazdasági növekedés szükséges feltétele a hitelezés fellendülése, így ez a magyar gazdaságpolitika egyik kiemelt fókusz (571. o.).

A fiskális politika számos csatornán keresztül befolyásolja a növekedést és a versenyképességet, melyek közül a legfontosabb a stabilitás. Emellett az allokáció – oktatási, egészségügyi, kutatás-fejlesztési kiadások –, valamint az újraelosztás (adórendszer) különösen fontos szerepet játszanak a növekedésben. Fontos azonban itt is megjegyezni, hogy az adócentralizáció és az állami újraelosztás nagyságát tekintve nem létezik egyértelműen legjobb modell, a sikeres felzárkózásban elsősorban nem az állami bevételek és kiadások szintje, hanem azok szerkezete fontos a versenyképesség szempontjából. Ahogy azt a tizenkettedik fejezet megállapítja, Magyarországon mind a stabilitás, mind az adórendszer tekintetében jelentős előrelépések történtek, bár még van tere további lépéseknek a növekedés elősegítésére.

A kötet második nagy szerkezeti egysége az első részben leírtak alapján hét fejezetben ismerteti azokat a területeket, amelyeken a magyar gazdaság versenyképessége javítható lenne, illetve számos javaslatot is megfogalmaz. E területek egymással is szervesen összefüggnek, így tárgyalásuk nem egyszerű, a javaslatétel során pedig figyelembe kell venni a szövevényes kölcsönhatásokat, azt, hogy egy-egy intézkedésnek tovaggyűrűző hatásai is lehetnek, melyek erősíthetik, de akár ki is olthatják az eredetileg célzott hatást. A versenyképesség javításának azonosított lehetséges területei és a javaslatok a munkavállalás, a vállalati, az állami és az emberi erőforrások versenyképessége területén szervesen épülnek az első részben megállapítottakra, reális, logikus továbblépési lehetőségeket mutatnak. Mindegyik részterületen visszaköszönnék a korábban már azonosított fejlődési lehetőségek, új elemként jelenik meg viszont a stratégiai jelentőségű kulcságazatok kiválasztása (673. o.). Ezen ágazatok meghatározása természetes kíváncsi, hiszen ezekre fókuszálva lehetőség nyílik azokon a területeken fejlődni, ahol az ország olyan erőforrásokkal, képességekkel, alapvető képességekkel (core competencies) rendelkezik, melyek hozzájárulhatnak a tartós versenyelőnyhöz. Nem világos ugyanakkor, hogy az azonosított területek (elektronika, járműipar, turizmus, élelmiszeripar, logisztika, infokommunikáció, gyógyszeripar, biotechnológia, orvosi műszer-

gyártás, kreatív ipar) valóban rendelkeznek-e ilyen alapvető képességekkel (ez néhány esetben egyértelmű, néhány esetben azonban nem). Ennek elemzésével érdemes lett volna kiegészíteni a javaslatot, például a stratégiai menedzsment irodalmából jól ismert VRIN-elemzés adaptálásával (az eredeti modellről ld. Barney (1991)).

A tizenhetedik és tizennyolcadik fejezet a versenyképesség erősítésében fontos szerepet játszó európai uniós forrásokon alapuló fejlesztéspolitikát, illetve a korábbiakban nem tárgyalt, de a versenyképességben kiemelt fontosságú, tözsdével és a megtakarítások ösztönzésével kapcsolatos területeket ismerteti. Végül az utolsó fejezetben kapott helyet – kissé szükséztűn – a bankrendszerrel kapcsolatos programok ismertetése. Ez utóbbinál az eddig megtett lépések mellett kisebb hangsúllyal vannak jelen a további intézkedésekre vonatkozó javaslatok, ezek kifejtése tovább gazdagította volna a téma tárgyalását.

Összességében elmondható, hogy a kötet érdekesen, olvasmányosan mutat be egy aktuális, sok vitát kiváltó és összetett, ezért nehezen megragadható kérdéskört. A számos szerző ellenére sikerült biztosítani a tanulmányok egységességét, így a tanulmánykötet ötvözi a többféle szemléletmód és az egységes logikai ív előnyeit.

A recenzióknak kétségtelenül joga, sőt kötelessége felhívni a figyelmet arra, hogy a könyv megjelentetése nem teszi feleslegessé a felvetődő témák körüli további vitákat, sőt igénylik a megalapozott érvekkel folyó tudományos diszkussziókat.

A magyar gazdaságtörténet is számtalan példát mutathat arra, hogy rossz stratégia kijelölése során a társadalom jelentős erőfeszítéseket tett és minden maradt a régióban vagy még rosszabb lett.

A felerősödő gazdasági és társadalmi polarizáció szükségessé teszi az egyes aktorok cselekvési motivációinak mélyebb megismerését, figyelembevételét, hiszen a különböző elméleti modellek – tértől és időtől nem független – működőképességét végsősoron a gyakorlatnak kell visszaigazolni, a közgazdaságtudomány eredményességéből az egész társadalomnak részesülnie kell.

A valós tények, a hiteles adatok ismerete meghatározott hatást gyakorol az emberek érzelmeire, értelmére, illetve akaratára. Egyrészt ösztönözheti őket, hogy erőfeszítéseket tegyenek a változások érdekében a lemaradások leküzdése, az előremenetel elősegítésére, másrészt depresszióba, letargiába sodorhatja őket. Természetesen a tanult tehetetlenség, illetve a tanult gyámolatlanság szimptomái is erőteljesen éreztetethetik hatásukat.

A tanulmánykötet a kor igényeinek megfelelő, tartós, hosszú használatra alkalmas, elegáns kivitelezésű mű, ami jó szándékkal ajánlható egyetemi hallgatóknak, oktatóknak, illetve a téma iránt érdeklődő szakembereknek egyaránt.

Palotai Dániel–Virág Barnabás (szerk.): Versenyképesség és növekedés – Út a fenntartható gazdasági felzárkózáshoz. Magyar Nemzeti Bank, 2016

**FILEP GYULA
KISS MARIETTA**

Források:

Barney, J. (1991): Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17 (1) pp. 99-120

OECD (2016): OECD (2016), Public spending on education (indicator). <https://data.oecd.org/eduresource/public-spending-on-education.htm>, doi: 10.1787/f99b45d0-en (letöltés ideje: 2016. november 30.)

Önkormányzatok

A helyi-települési önkormányzatok szerepe az egészségügyi alapellátásban – és annak jogszabályi háttere¹

Az Egészségügyi Világszervezet definíciója szerint egészségügyi alapellátás minden olyan ellátási forma, ahová bármikor közvetlenül (beutaló nélkül) fordulhat a lakosság (beteg) az egészségi problémájával: „Az alapellátás a lakosság igényeinek olyan szolgáltatásokkal való kielégítése, amelyek a lakosság lakó- és / vagy munkahelyéhez olyan közel vannak, amennyire csak lehetséges, elfogadható az áruk, mindenki számára könnyen elérhető, illetve megszerezhető.”²

A magyar egészségügyi ellátórendszer első számú védelmi vonala az alapellátási rendszer. Az egészségügyi törvény értelmében a beteg lakóhelyén, illetve annak közelében biztosítani kell számára, hogy hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, a páciens nemétől, korától és betegségétől függetlenül folyamatos egészségügyi ellátásban részesüljön. Az egészségügyi alapellátás fontosabb intézményei: a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátás, a fogorvosi alapellátás, az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátás, a védőnői ellátás, az iskola-egészségügyi ellátás.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény³ (a továbbiakban: Mötv.) a helyi önkormányzatok eseté-

ben a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok körében határozza meg az egészségügyi alapellátásról valamint az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatásokról való gondoskodást a törvény 13. § (1) bekezdésének 4. pontjában. Alaptörvényünk⁴ 34. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg, amely feladat- és hatáskörök ellátásához az önkormányzat azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. A Mötv. 10. § (1) bekezdése pedig leszögezi, hogy a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező feladat- és hatásköröket, így közvetetten utal arra, hogy kötelező feladat- és hatáskört a helyi önkormányzat számára törvényben lehet és kell előírni, éles határvonalat húzva ezzel a kötelező és az önként vállalt feladat- és hatáskörök csoportjai között.

A feladatellátási kötelezettség az önkormányzati jogok oldaláról azt is jelenti, hogy az önkormányzat szabadon, a jog – ez esetben törvény – által szabályozott keretek között, felelősséggel és önállóan dönt a feladatkörébe tartozó helyi köz-

feladatok biztosításának módjáról. Ez következik az önkormányzati törvénynek (Mötv.) az önkormányzati jogokat szabályozó azon rendelkezéséből, amely szerint „a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához..., valamint ezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak” (Mötv. 4. §). Ugyancsak ezt erősíti a hivatkozott törvény 20. § (1) bekezdésében a települési önkormányzatok esetében, amikor úgy rendelkezik, hogy „a községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.”

Az Alaptörvény és a Mötv. e rendelkezéseiből következően a helyi önkormányzatokat az egészségügyi ellátás biztosítása körében terhelő kötelezettségeket is csak törvényben lehet meghatározni. Azzal, hogy az Alaptörvény kimondja, hogy az önkormányzatokat az önkormányzati feladatok körében megillető jogokat és kötelezettségeket csak törvényben lehet szabályozni, elsősorban a kormánnyal és a közigazgatás központi szerveivel szemben részesítési védelemben az önkormányzatok önállóságát. Az Alaptörvény rendelkezései alapján nincs arra mód, hogy a kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat az Alaptörvény alapján az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába.

Tehát az igazgatási és szabályozási autonómia területén a jogi szabályozás változatlan maradt a korábbi helyzethez képest, amely akár még a 77/1995 (XII. 21.) AB határozat indokolásából is levethető.

Az önkormányzatokat az egészségügyi ellátás megszervezése körében terhelő kötelezettségek törvényi meghatározása az egészséghez való alapvető jog megvalósulásának az egyik legfontosabb jogi biztosítója. Értekezésem ezen a pontján néhány gondolat erejéig kitérnék az egészséghez való jog alkotmányi szinten történő meghatározásának Magyarország Alaptörvényének 2012. évi hatálybalépését követő változásával. Fontosnak tartom ezt a jogszabályi változást megemlíteni, mert sokak véleménye szerint az egészséghez való alapvető jog tartalmának szűkülését eredményezte. A korábbi Alkotmányhoz⁵ képest már formálisan is szembeötlik az Alaptörvény szövegezésében történt változás. Míg a korábbi Alkotmány szerint „A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez”, addig az Alaptörvény szerint „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” A szövegváltozás okán láthatjuk, hogy az Alaptörvénnyel megszűnt a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogunk, ami önmagában még nem jelentene nagy problémát, bár mindenképpen az alkotmányos jog tartalmának szűkítését jelenti.

A régi Alkotmány az egészséghez való jog biztosítását az „...egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás

megszervezésével, a rendszeres test-edzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével” ígérte megvalósítani. Valamint kimondta, hogy „A Kormány meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét, és gondoskodik az ellátás anyagi fedezetéről.” A jelenleg hatályos Alaptörvény ezzel szemben e jogok érvényesülését „Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” Mindezen tényezők elősegítése a megvalósításhoz képest mindenképpen szűkebb szerepvállalást jelent az állam részéről és a tevőleges magatartáshoz képest egy tűrés jellegű magatartás elégséges voltát is biztosíthatja, a másik oldalról az ellátások anyagi fedezetéről való gondoskodási kötelezettség alaptörvényi szintű elhagyása és elvonása akár súlyos egészségügyi finanszírozási problémákat is jelenthet a jövőre nézve.

Visszatérve a települési önkormányzatok alapellátásban való részvételére és kötelezettségeire, a jogi szabályozás tekintetében korábban az Egészségügyi törvény⁶ tartalmazott különböző pontjaiban a helyi önkormányzatokat terhelő alapellátásra vonatkozó rendelkezéseket, ezek azonban az Egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény megjelenésével nagyrészt hatályon kívül helyeződtek, vagy egyes esetekben

az Egészségügyi törvény kifejezett utalást tartalmaz a fenti törvényre, hogy a részletes rendelkezések abban találhatóak. Az Egészségügyi alapellátásról szóló törvény 1. § (1) bekezdésében tartalmazza az Egészségügyi törvény korábbi 88. §. (1) bekezdésének rendelkezését és kimondja, hogy az „egészségügyi alapellátás biztosítja, hogy a beteg a lakóhelyén, illetve annak közelében választása alapján igénybe vehető hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, folyamatos egészségügyi ellátásban részesüljön, nemétől, korától és betegsége természetétől függetlenül.” Majd ezt követően a (2) bekezdés pontosan részletezi az egészségügyi alapellátás feladatainak körét, amelybe beletartoznak a betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló megelőző ellátások, az egészségügyi felvilágosítás, nevelés és egészségfejlesztés, a gyógykezelés, gondozás és rehabilitáció, valamint a szakorvoshoz történő irányítás és az ehhez kapcsolódó további ellátások köre. A törvény 5. és 6. §-a kifejezetten leírja a települési önkormányzat feladatait az egészségügyi alapellátás körében, ezt korábban az Egészségügyi törvény 152. § (1) bekezdése tartalmazta. Eszerint a települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik:

- a háziiorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról,
- a fogorvosi alapellátásról,
- az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátásról,
- a védőnői ellátásról, valamint
- az iskola-egészségügyi ellátásról.

A települési önkormányzat képviselő testülete rendeletben megállapítja a háziorvosi, gyermekorvosi, fogorvosi, védőnői körzeteket az országos módszertani intézet véleményét is figyelembe véve.

Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. tv. (a továbbiakban: Öotv.) 2. § (2) bekezdésében meghatározza, hogy a praxisjog alapján végezhető önálló orvosi tevékenység – törvényben meghatározott kivétellel – csak a települési önkormányzat rendeletében meghatározott háziorvosi körzetben folytatható. Kiemelném, hogy a hivatkozott törvény 2012. január 1-jei hatállyal a 2011. évi CLXXVI. törvénnyel számos ponton módosításra került.

A törvény a „működtetési jog” fogalma helyett a „praxisjog” fogalmát vezeti be, és meg is határozza, hogy a „praxisjog: az egészségügyi államigazgatási szerv által az a) pont szerinti orvos részére adott önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog, amely alapján önálló orvosi tevékenység területi ellátási kötelezettséggel, meghatározott körzetben végezhető.” (Praxistörvény 1. § (2) bekezdés c) pont).

A „praxisjog” kifejezés a konkrét területhez kötött praxisjogot jelent. A törvény indoklása kiemeli, hogy a praxisjog egy adott körzetben értelmezhető, attól el nem választható vagyoni értékű jog, mely alapján területi ellátási kötelezettséggel, egy meghatározott háziorvosi körzetben, egy adott háziorvos kizárólagos joga az egészségügyi alapellátás nyújtása.

A praxisjog folytatása esetén, ha a folytatásra jogosult személy (tehát: házastárs, vagy egyenesági leszármazó) nem felel meg a jogszabályi feltételeknek, akkor a folytatásra irányuló jogáról a sorrendben őt követő személy javára lemondhat, vagy a praxisjogot a korábbi jogosult halálától számított 1 éven belül ingyenesen vagy visszatérően elidegenítheti (Praxistörvény 2. § (6) bekezdés).

A módosítás az ilyen esetben elidegenítésre nyitva álló korábbi 6 hónapos határidőt 1 évre változtatta.

A törvény kiegészült azzal a rendelkezéssel, hogy az orvosnak be kell jelenteni az érintett önkormányzatnál a praxisjoga elidegenítésének szándékát, egyben meg kell jelölnie a praxisjogot megszerezni kívánó orvost is. Amennyiben az önkormányzat úgy nyilatkozik, hogy a leendő orvossal feladatellátási szerződést kíván kötni a praxisjog megszerzése esetén, akkor erről a leendő orvossal előszerződést kötnék; ha az önkormányzat előreláthatólag nem kíván feladatellátási szerződést kötni a praxisjogot megszerezni kívánó orvossal, erről a körülményről nyilatkoznia kell.

A praxisjog folytatása esetén a törvény vélelmet állít fel: a praxisjog korábbi jogosultjának halála esetén – ellenkező bizonyításáig – úgy kell tekinteni, hogy a jog folytatására jogosult házastárral, vagy egyenesági leszármazóval az önkormányzat feladatellátási szerződést kíván kötni. A Praxistörvény meghatározza a feladatellátási szerződés minimális tartalmi elemeit. A

meglévő szerződések felülvizsgálatára a törvény 2013. január 1-jéig biztosított határidőt. 2013-tól a feladat-ellátási szerződés legrövidebb időtartama 5 év lett és tételesen meghatározza a törvény a szerződés felmondásának feltételeit is. Az önkormányzat indoklással felmondja a feladat-ellátási szerződést, ha az orvos írásbeli felszólítás ellenére sem teljesíti kötelezettségeit, vagy folytatólagosan megszegi a működésre vonatkozó jogszabályi előírásokat, valamint akkor is, ha az orvos az önálló egészségügyi tevékenység végzésére vonatkozó jogosultságát bármely okból elveszti. 2013-tól a feladat-ellátási szerződésben 6 hónapnál rövidebb felmondási idő nem határozható meg. Ugyancsak 2013-tól az önkormányzat kártalanítási kötelezettséggel tartozik, amennyiben körzetmódosítás esetén a praxisjogosultat kár éri (pl. két körzet összevonása esetén). A kártalanítás összegének megállapításánál irányadó

a finanszírozás keretében kapott éves összeg.

A feladat-ellátási szerződést a feladatot ellátó háziiorvosi szolgáltató is megkötheti (az önkormányzat és a vevő közti fent említett előszerződést ezért érdemes úgy megkötni, hogy utaljon a leendő házi orvos cégére is); a Praxistörvény rögzíti a praxiskezelő (OALI) legalapvetőbb feladatait: regisztrálja a praxisjogokat, adásvételeket, közzéteszi, hirdeti a megvásárolható praxisjogokat. A további részletszabályokat a 313/2011. (XII. 23.) Kormányrendelet határozza meg.

Magyarországon az egészségügyi alapellátás kulcseleme a szabad orvosválasztáson alapuló háziiorvosi rendszer, melynek alapvető célja lakosság-közel, megelőző szemléletű, folyamatos, személyes, lehetőség szerint befejezett ellátás nyújtása. Az alapellátási szolgáltatásokat 2015 év végén Magyarországon 6.277 biztosította.



(Forrás: KSH)

Az orvos-beteg találkozások átlagos időtartama azonban igen rövid, aminek következtében a jelenlegi feltételek mellett valószínűtlen, hogy az alapellátásban dolgozó orvosok tevékenysége az egészségfejlesztés, vagy ezen belül az egészségnevelés irányába lényegesen bővüljön. Az egészségügyi ellátásban – az Európai Unió javaslataival összhangban – hazánkban is cél a prevenció (szűrések, védőoltások), az egészségi állapot figyelemmel kísérése, a felvilágosítás, az egészségnevelés, a gyógykezelés, a gondozás, a rehabilitáció, a szakorvoshoz irányítás, a fekvőbetegek otthonukban történő ellátása.

**Háziorvosok és házi gyermekorvosok,
2015. december 31.**

	Háziorvosok és házi gyer- mekorvosok száma	Egy háziorvosra és házi gyer- mekorvosra jutó lakos
Bács-Kiskun	330	1 550
Baranya	277	1 329
Békés	225	1 542
Borsod-Abaúj-Zemplén	423	1 562
Budapest	1 245	1 413
Csongrád	289	1 400
Fejér	250	1 674
Győr-Moson-Sopron	263	1 731
Hajdú-Bihar	339	1 578
Heves	188	1 592
Jász-Nagykún-Szolnok	235	1 601
Komárom- Esztergom	189	1 576
Nógrád	121	1 603
Pest	679	1 818
Somogy	206	1 501
Szabolcs-Szatmár-Bereg	318	1 771

Tolna	147	1 521
Vas	169	1 501
Veszprém	212	1 624
Zala	172	1 599
Ország összesen	6 277	1 566

(Forrás: KSH)

Jelen cikk terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé, hogy részletesen foglalkozzam az alapellátás térségi különbségeivel, annyit azonban meg kell említeni, hogy területileg köztudottan nagyok a különbségek a gazdasági fejlettség, a jövedelem, a munkalehetőségek, a kultúra tekintetében – mindez óhatatlanul megmutatkozik az egészséges életmódhoz való viszonyulásban, és a megelőzés – prevenció nyújtotta lehetőségek kiaknázásában is.

2017 januárjában az Emberi Erőforrások Minisztériuma úgy nyilatkozott, hogy az egy éve folyó egyeztetések eredményeként hónapokon belül meg egyezhetnek hatáskörük bővítéséről a háziorvosokkal. Hangsúlyozták, hogy a lakosság egészségét az szolgálja majd a legjobban, ha minél több szűrést, vizsgálatot végezhetnek el a kórházak, szakrendelők helyett a háziorvosok, akikhez a leggyakrabban járnak az emberek.

A kormányzat célja az, hogy kifizetődő legyen háziorvosnak, házi gyermekorvosnak lenni. A finanszírozást az utóbbi években mintegy másfélszeresére emelték, és egyre többen - a 2015-ös mintegy hetven után körülbelül százan - vettek részt a praxis- és letelepedési pályázatokon. Az előbbin 4, utóbbin 6-10 milliós vissza nem térítendő támogatást nyerhetnek az orvosok a praxis megvá-

sárlására, illetve arra, hogy megteremtsek egy már legalább egy éve üresen álló praxis betöltésének feltételeit.

Ha ez a hatáskör bővülés a közeljövőben megvalósul, az biztos, hogy a jogszabályi háttér is módosulni fog az egészségügyi alapellátás tekintetében.

SZOMBATI IVETT

Jegyzetek

1. A szerző phd hallgató a széchenyi istván egyetem, győr., állam- és jogtudományi doktori iskola.

2. http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010_0020_kozossegi_magyar/1_az_alapvet_egszsggyi_elltsalapellts_az_egszsggyi_ellrendszer_felptse_mkdse.scorml

3. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

4. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

5. 1954. évi XX. törvény

6. 1997. évi CLIV. törvény az Egészségügyről



Nekrológ

Süli-Zakar István 1945-2017

Prof. dr. Süli-Zakar István a társadalom-földrajz sokoldalú kutatójaként hosszú éveken, évtizedeken át vezette a debreceni műhelyt, iskolateremtő munkássága és tanítványai révén megkerülhetetlen életművet tudhat magáénak. Szellemisége, tudomány iránti elkötelezettsége és tenni akarása, kiemelkedő szervezőkészsége és kapcsolatteremtési képessége kiemelte a hazai tudósok sorából is.

Süli-Zakar István a Csongrád megyei Algyőn született 1945-ben. Középiskolai tanulmányait Szegeden végezte, majd 1965-ben nyert felvételt a Kossuth Lajos Tudományegyetem történelem-földrajz szakára. 1970-ben szerzett diplomát, majd a Nyíregyházán dolgozott tanársegédként, majd adjunktusként. Egyetemi doktori címét 1973-ban szerezte meg, két évvel később kezdte munkáját a KLTE Gazdaságföldrajzi Tanszéken. Kandidátusi disszertációját 1984-ben védte meg, 1995-ben habilitált, 1998-ban sikeresen védte meg akadémiai doktori (DSc) értekezését. 1999-től a Debreceni Egyetem kinevezett egyetemi tanára volt, majd 2013-tól kezdve professor emeritusként dolgozott.

Egy éves egyesült államokbeli ösztöndíja során dolgozta ki egy új tanszék létrehozásának terveit, amelyet 1990-ben meg is valósíthatott. A Debreceni Egyetem Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszékének létrehozója és 20 éven keresztül vezetője volt. Iskolateremtő mivoltát fémjelzi, hogy munkája során több egyetemi földrajzi (tanári) tanterv kidolgozásában vett részt, 1992-ben a geográfus szak terület- és településfejlesztő szakirányának elindítását kezdeményezte. Oktatómunkájának elismeréseként háromszor kapott miniszteri dicséretet és kétszer rektori dicséretet, 1997-ben elnyerte a Széchenyi Professzori Ösztöndíjat. A Debreceni Egyetem akkreditált Földtudományi-földrajzi doktori iskolájában a Társadalomföldrajz-területfejlesztés PhD program kidolgozója és 2013-ig vezetője volt. Témavezetése során harmincnégy doktorandusza védte meg sikeresen disszertációját és

szerzett PhD fokozatot, közülük öten külföldi magyarok. Mindig hatalmas büszkeséggel beszélt egykori tanítványairól, akik közül sokan az ő hathatós támogatásával, mentorálásával, mindig optimista biztatásával és gyakorlati segítségével jutottak el a diplomáig, vagy a tudományos fokokhoz.

Elévülhetetlenül sokat tett a külföldi magyarság felsőoktatási rendszerének, tudományos potenciáljának fejlesztéséért. Vendégprofesszorként rendszeresen tartott előadásokat a Partiumi Keresztény Egyetemen (Nagyvárad), a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem Csíkszeredai Karán, a Babeş-Bolyai Tudományegyetemen (Kolozsvár), a II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskolán (Beregszász). Szívégyének tekintette a hazai cigányság integrációjának kérdését és maga is sokat tett a roma értelmiség oktatásáért-neveléséért.

1992-ben szervezte meg az MTA Regionális Kutatások Központja ATI Debreceni Csoportját, amelynek 1998-ig tudományos csoportvezetője volt. Társalapítója és társigazgatója volt az Institute for Euroregional Studies / Jean Monnet European Centre of Excellence (Nagyvárad / Debrecen) kutatóintézetnek, valamint társfőszerkesztője az Eurolimes c. folyóirat. Számos hazai és nemzetközi tudományos szervezeti tagsága, tisztsége, kitüntetése és elismerése közül is kiemelkedően büszke volt a Nagyváradi Állami Egyetem díszdoktori címére és a francia Société de Géographie tiszteletbeli tagságára.

Több mint három évtizeden át kutatta Északkelet-Magyarország társadalmi-gazdasági kérdéseit, a térség területfejlesztésének társadalomföldrajzi alapjait, az államhatárok geopolitikai szerepét, a határokon átvágó kapcsolatok fejlesztésének lehetőségeit. Fő kutatási területe a Kárpátok Eurorégió, a Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió és a Debrecen-Nagyvárad Eurometropolisz (DebOra Project) tudományos megalapozása volt. Az utóbbi években figyelme a magyarság kultur- és történeti geográfiai kuta-

tása, valamint a hazai cigányság szociálgeográfiai vizsgálata felé fordult.

23 önálló könyve, monográfiája és tankönyve, 36 szerkesztett könyve több mint 200 folyóiratcikként, illetve konferenciaközleményként megjelent tanulmánya, valamint az ezekre érkezett több mint ezer hivatkozás fémjelzi kiemelkedő munkásságát.

Mindenekelőtt családja és tanítványai, illetve a magyarság iránti odaadása példaértékű. Halála előtt még örömmel értesült az érdemei elismeréseként részére adományozott Magyar Érdemrend tisztikeresztje polgári tagozat kitüntetéséről, amelynek átvételét már nem élhette meg.

A Debreceni Egyetem és a Természettudományi Kar saját halottjának tekintette, Debrecen *önkormányzata dízsírhelyet biztosított neki.*

Utolsó útjára családja mellett több száz egykori kollégája, pályatársa, tanítványa és tisztelője kísérte el.

PÉNZES JÁNOS

Folyóiratunkban megjelent legfontosabb cikkei

Süli-Zakar I. 1992: A mezőgazdasági kisvállalkozások szociálgeográfiai hatásai Kelet-Magyarországon I.-II. – Comitatus, Önkormányzati Szemle, II. évf. 4-5. pp. 35-38.; pp. 19-23.

Süli-Zakar I. 1997: Régiók a földrajzi térben. – Comitatus Önkormányzati Szemle, VII. évf. 3-4. pp. 7-16.

Süli-Zakar I. 1997: A Kárpátok-Eurorégió szerepe a határokon átnyúló kapcsolatok erősítésében. – Comitatus Önkormányzati Szemle, 7. évf. 6. pp. 30-43.